This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.

+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.

+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.

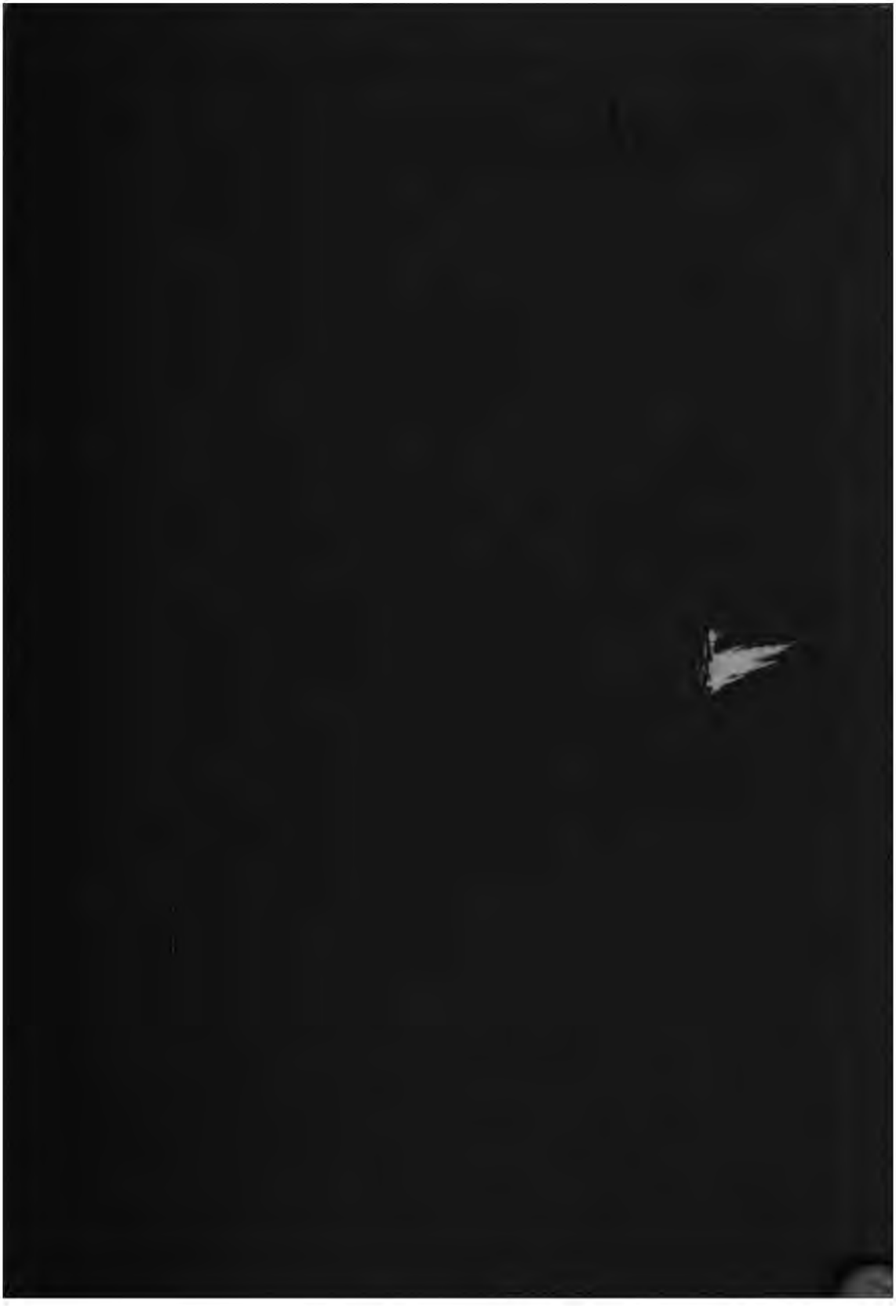
+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.

HARVARD LAW LIBRARY

Received JUL 18 1928



Schweizerisches Bundesrecht

Staatsrechtliche und verwaltungsrechtliche Praxis
des
Bundesrates und der Bundesversammlung
seit
dem 29. Mai 1874

Im Auftrage des Schweizerischen Bundesrates

bearbeitet von

L. R. von Salis

Zweite, bis Ende 1902 fortgeführte Auflage

Erster Band

Bern
Druck und Verlag von K. J. Wyss
1903

Forty
S

JUL 1 6 1928

Aus dem Vorwort zur ersten Auflage.

Die h. Bundesversammlung hat bei Anlass der Prüfung der Geschäftsführung des Bundesrates im Jahre 1885 den 1. Juli 1886 beschlossen, den Bundesrat einzuladen:

> Die Frage zu untersuchen, ob und in welcher Form eine übersichtliche Sammlung der unter Herrschaft der jetzigen Bundesverfassung getroffenen Rekursentscheide des Bundesrates und der Bundesversammlung veranstaltet werden soll.
>
> A. S. n. F. IX 66, Ziff. 2, Postl.-Slg. n. F. 362.

Dieses Postulat ist als Bestätigung eines Teiles des von der Bundesversammlung den 30. Juni 1882 angenommenen Postulates aufzufassen, welches lautete:

> Der Bundesrat wird eingeladen, zu prüfen und zu begutachten, ob nicht periodische Zusammenstellungen . . . veranstaltet und veröffentlicht werden könnten: . . .
>
> der von der Bundesversammlung und dem Bundesrate seit der Giltigkeit der neuen Bundesverfassung in Auslegung derselben erlassenen Beschlüsse, soweit dieselben gedruckt sind, nach Materien geordnet und unter kurzer Angabe des Inhaltes dieser Erlasse.
>
> A. S. n. F. VI 266, Ziff. 6, Postl.-Slg. n. F. 285.

Es hatten übrigens die eidgenössischen Räte den Bundesrat schon mit Bundesbeschluss vom 22. Juni 1877 eingeladen:

> Zu untersuchen, ob nicht in Ergänzung und Fortsetzung der bereits bestehenden Sammlung bundesstaatsrechtlicher Entscheidungen (Ullmersche Sammlung) eine weitere Zusammenstellung solcher Fälle, soweit dieselben noch praktische Bedeutung haben, bis zum Zeitpunkt des Erlasses der neuen Bundesverfassung zu veranstalten sei . . .
>
> und zu untersuchen, ob nicht eine jährliche Veröffentlichung der öffentlich-rechtlichen Entscheide, sei es dass sie vom Bundesrate oder von der Bundesversammlung ausgehen, und welche die von der Bundesverfassung von 1874 diesen

Behörden vorbehaltenen Gegenstände betreffen, stattzufinden habe, unvorgreiflich der Frage, dieselben bandweise anordnen zu lassen, sobald genügender Stoff hierfür vorhanden ist.
A. S. n. F. III 114, Ziff. 3, 4, Postl.-Slg. n. F. 122, 123.

In einem Bericht des Bundesrates vom 29. Januar 1878 an die h. Bundesversammlung, betreffend die Fortsetzung der Ullmerschen Sammlung, vertrat derselbe die Ansicht, dass für die nachträgliche Bearbeitung und den Druck der Entscheide aus den Jahren 1864 bis 1874 kein praktisches Bedürfnis walte, und dass für den Druck und die Verbreitung der administrativrechtlichen Entscheide seit 1874 Genügendes geschehen sei, und dass ein Bedürfnis für Mehreres nicht bestehe, B 1878 I 165. Der Bundesrat stellte daher den Antrag, es sei der an ihn ergangenen Einladung vom 22. Juni 1877 keine weitere Folge zu geben. Mit Beschluss vom 13. Februar, 17. August 1878 trat die Bundesversammlung diesem Antrage bei, B 1879 II 571.

Die Frage war damit nicht endgiltig erledigt. Unter der Herrschaft der Bundesverfassung des Jahres 1848 hatte die schöne Sammlung Ullmers (Die staatsrechtliche Praxis der Schweizerischen Bundesbehörden aus den Jahren 1848—1863) ausserordentlich gute Dienste der Praxis geleistet. Die praktische Nützlichkeit und Verwendbarkeit dieser Sammlung mussten indes, notwendigerweise, mit der fortschreitenden Entwicklung des eidgenössischen Bundesrechtes durch Gesetzgebung und Praxis allmählich dahin fallen.

Das Bedürfnis nach einer solchen Sammlung blieb jedoch bestehen; dasselbe wuchs sogar von Jahr zu Jahr; und so sind auch die eingangs mitgeteilten Bundesbeschlüsse aus den Jahren 1882 und 1886 Zeugnisse dieses Bedürfnisses. Zutreffend bemerkte schon die Kommission des Ständerates zur Prüfung der Geschäftsführung des Bundesrates im Jahre 1880 in ihrem Bericht vom 20. Mai 1881 (Altwegg):

«Es kann nicht geleugnet werden, dass die Publikation aller prinzipiellen bundesgerichtlichen Entscheide für die gemeinvaterländische Rechtskunde von durchaus praktischer und wohltuender Bedeutung ist, und dass man anderseitig auf den weitverzweigten Gebieten des eidg. Verwaltungsrechtes und der Interpretation der Bundesverfassung und der Bundesgesetzgebung mittelst bundesrätlicher Rekursalentscheide einen klaren und

umfassenden eidgenössischen Leitfaden, zumal in den diesbezüglich sehr interessierten kantonalen Administrationen, oftmals unliebsam vermisst», B 1881 II 892.

Diese Bemerkungen stellen übrigens keineswegs das gekennzeichnete Bedürfnis nach allen seinen Richtungen und Beziehungen hin fest. Demselben entgegenzukommen versucht das vorliegende Werk. . . . dessen Redaktion Bundesrat L. Ruchonnet, Vorsteher des eidg. Justiz- und Polizeidepartementes, mit Zustimmung des Bundesrates mir den 16. September 1889 angeboten hatte. Den 14. Oktober 1889 nahm ich den Auftrag definitiv an, B 1891 II 530.

Ich wage nicht zu hoffen, noch weniger zu behaupten, dass meine Arbeit all den Wünschen, welche sich einem solchen Werk gegenüber geltend machen, gerecht werde . . .

Seitens des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements war zunächst beabsichtigt worden, eine «Sammlung der staatsrechtlich wichtigen Beschlüsse und Entscheidungen der administrativen Bundesbehörden seit dem Jahre 1874» mit Befolgung eines an das Ullmersche Sammelwerk sich anlehnenden Anlageplanes herzustellen. Die Prüfung des in Betracht fallenden Materials ergab jedoch bald, dass das von Ullmer befolgte System für die neue Sammlung nicht mehr als das geeignete erscheinen konnte. Das von mir angenommene System, welches die Zustimmung des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements erhalten hat, wurde erst nach vollständiger Sammlung des Materials auf Grund eben dieses Materials festgestellt. Hierin liegt vielleicht eine gewisse Gewähr für seine Brauchbarkeit. Ich lege übrigens kein Gewicht darauf, dass dieses System in allen seinen Einzelheiten die Billigung der Fachgenossen erfahre; denn ich bin mir gar wohl bewusst, dass in manchen Punkten die getroffene Anordnung des Stoffes nur deshalb gewählt wurde, weil mir eine bessere Anordnung nicht gelingen wollte. Die Uebersichtlichkeit des Materials soll durch ein dem Schlusse des Werkes beizufügendes Gesamtregister gefördert werden. . . .

Der Inhalt des Werkes beschränkt sich nicht auf Mitteilung von Rekursentscheidungen des Bundesrates und der Bundesversammlung. Ich habe die Grenze, welche durch die mitgeteilten Bundesbeschlüsse festgestellt war, weit überschritten. Ich bin dem eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zu grossem

Dank verpflichtet, dass es mir in dieser Beziehung keine engen Schranken gesetzt hat. Allerdings trage ich für diese Grenzüberschreitung die volle Verantwortlichkeit. Beurteile ich aber die Gesamtheit der Bedürfnisse, welche durch das vorliegende Werk befriedigt werden wollen, nicht unrichtig, so durfte sich meine Arbeit nicht in dem engen Rahmen einer Sammlung von Rekursentscheiden bewegen. Das Werk soll meiner Ansicht nach ein Bild der Entwicklung unseres Bundesrechtes seit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 geben, soweit diese Entwicklung in den Händen des Bundesrates und der Bundesversammlung liegt; es war aber nicht meine Aufgabe, eine Entwicklungsgeschichte der gesamten Gesetzgebung und Praxis der Bundesbehörden überhaupt zu liefern, sondern meine Aufgabe bestand nur darin, einen engbegrenzten Teil der Entwicklung des Bundesrechtes darzustellen. . . .

Das Eisenbahnrecht ist, wenige Punkte ausgenommen, von der Darstellung ausgeschlossen worden; dies geschah mit Rücksicht auf das treffliche Werk Hürlimanns (Die eidgenössische Eisenbahngesetzgebung mit Angabe der Quellen für die Kenntnis der darauf bezüglichen Praxis der Bundesbehörden, Zürich 1887). Dieser Ausschluss rechtfertigt sich vielleicht auch von dem Gesichtspunkte aus, dass das eidg. Eisenbahnrecht nicht durch Bestimmungen der Bundesverfassung des Jahres 1874, sondern bereits infolge der Bestimmungen des Eisenbahngesetzes des Jahres 1872 in eine neue Entwicklung eingetreten ist.

Das Werk wurde bis auf die Gegenwart fortgeführt; und es ist mein Bestreben, auch das während des Druckes erscheinende Material in dasselbe aufzunehmen . . . .

Vorwort zur zweiten Auflage.

Die vier Bände umfassende erste Auflage erschien während der Jahre 1891 bis 1893, B 1893 II 10, 1894 II 8. In dieselbe ist die staatsrechtliche und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung bis Mitte des Jahres 1893 aufgenommen worden, wobei allerdings auf das je nach Abschluss eines Bandes neu hinzugekommene Material nur kurz in einem Anhange zum ganzen Werke (vgl. Bd. IV, S. 521—531) hingewiesen werden konnte.

Ich habe seit dieser Zeit die Praxis der Bundesbehörden aufmerksam verfolgt. Hiezu hatte ich allen Anlass, nicht nur im Hinblick auf eine möglicherweise nötig werdende zweite Auflage meines Werkes, sondern auch mit Rücksicht auf meine akademische Tätigkeit, soweit sich diese auf Staatsrecht und Verwaltungsrecht erstreckt. Im Frühjahr 1897 ernannte sodann der h. Bundesrat, auf Anregung und Antrag von Bundesrat E. Brenner, mich als Nachfolger des in das Bundesgericht übertretenden Dr. Leo Weber zum Chef der Abteilung für Gesetzgebung und Rechtspflege im eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement. Damit kam ich mitten in die Praxis der politischen und administrativen Bundesbehörden hinein und durfte an der Gestaltung und Ausbildung derselben durch Vorbereitung und Formulierung von Anträgen und Berichten zu handen des Departementsvorstehers, des Bundesrates und der Bundesversammlung, sowie durch Begutachtung von Rechtsfragen für die eidgenössischen Verwaltungszweige positiven Anteil nehmen. Das neue Material für meine Sammlung vermehrte sich zusehends; verschiedene in der ersten Auflage behandelte Fragen fanden eine Ergänzung und Erweiterung, andere eine Aenderung oder Umgestaltung; es kamen neue Fragen hinzu, während wieder andere ihre praktische Bedeutung verloren. Wir empfanden im eidgenössischen Justizdepartement das Bedürfnis einer

Ergänzung meines Werkes, doch gestatteten uns die laufenden Amtsgeschäfte nicht, diese an die Hand zu nehmen; die Arbeitskräfte des Departementes hätten hiezu nicht hingereicht, sowenig wie zur Zeit der erstmaligen Bearbeitung der Sammlung. Als ich jedoch im Jahre 1899 mit der Uebernahme des Präsidiums der Schweizerischen Nordostbahngesellschaft mein Amt im eidgenössischen Justizdepartement niederzulegen hatte, und als ungefähr zu gleicher Zeit in der Bundesversammlung Landammann Th. Wirz eine Fortsetzung meines Werkes postulierte und Bundesrat Brenner die volle Berechtigung dieses Wunsches anerkannte, zögerte ich nicht, an die Lösung dieser Frage heranzutreten. Es stellte sich dabei heraus, dass eine Neubearbeitung des Werkes einer ergänzenden Fortsetzung bei weitem vorzuziehen sei. Auch der Verleger gab mit Rücksicht auf die fast völlige Erschöpfung der ersten Auflage dieser Lösung den Vorzug. Eine neue Auflage vereinigt den gesamten Stoff in einem Werk, während bei Herausgabe von Supplementsbänden der Leser genötigt ist, stets an zwei Orten nachzuschlagen, um sich über einen Gegenstand zu orientieren. Eine neue Auflage gibt auch dem Bearbeiter Anlass zu einer durchgehenden Revision seiner früheren Arbeit und damit zur Anbringung von Verbesserungen, zur Ausfüllung von Lücken und zur Ausscheidung derjenigen Partien, die als antiquiert zu betrachten sind. In Billigung dieser Auffassung bewilligte die Bundesversammlung mit Beschluss vom 28. März 1901 dem Bundesrat den erforderlichen Kredit behufs Veranstaltung einer Neuauflage meines Werkes, vgl. B 1901 I 435, II 949.

Die in der ersten Auflage getroffene systematische Anordnung der bearbeiteten Materialien wurde im wesentlichen, nach wiederholter Prüfung, beibehalten; immerhin habe ich nicht unterlassen, eine Reihe von Ergänzungen und Verbesserungen vorzunehmen, wie man sich leicht überzeugen wird, wenn man das Inhaltsverzeichnis des vorliegenden ersten Bandes der neuen Auflage mit demjenigen der alten vergleicht; dasselbe Resultat wird auch die Vergleichung der gegenwärtig noch nicht gedruckten Teile der folgenden Bände mit den korrespondierenden Teilen der ersten Auflage ergeben.

Ungefähr ein Viertel des Stoffes der ersten Auflage konnte bei der Neubearbeitung des Werkes weggelassen werden. Es

wird jedoch stets zutreffenden Ortes (vgl. z. B. unten S. 52 Anm. 1, 68, 87, 327—329, 571, 738 u. ö.) ausdrücklich auf die erste Auflage verwiesen, wenn aus dieser eine Ausführung oder ein Präjudiz entweder gar nicht oder nur in abgekürzter Form herübergenommen worden ist, damit derjenige, der das Werk namentlich zum Zweck der Kenntnisnahme der Entwicklung eines Rechtssatzes oder einer rechtlichen Argumentation benützt, sofort sieht, ob er über eine Frage unter Umständen noch weiteren Aufschluss in der ersten Auflage findet. Trotz der dadurch gewonnenen, nicht unerheblichen Kürzung wird der Umfang des Werkes ein erheblich grösserer als derjenige der früheren Auflage. Es hängt dies nicht nur damit zusammen, dass in der Neubearbeitung die Tätigkeit der Behörden während eines weiteren Dezenniums Berücksichtigung gefunden hat, sondern auch damit, dass ich in Verfolgung des schon früher befolgten Prinzips mich keineswegs darauf beschränkt habe, Rekursentscheidungen zu bearbeiten, sondern soweit möglich alles das in den Bereich meiner Darstellung zog, was für die Kenntnis und das Verständnis des von den politischen Bundesbehörden gehandhabten Staats- und Verwaltungsrechtes der Eidgenossenschaft von Wichtigkeit ist, wobei allerdings das Hauptgewicht auf die Praxis der das geltende Recht ausführenden Organe gelegt wurde, ohne dass indessen prinzipielle legislatorische Arbeiten und massgebende Meinungsäusserungen aus der Entstehungsgeschichte gesetzlicher Vorschriften ausser Acht gelassen worden wären. Eine blosse Präjudiziensammlung administrativer Entscheidungen war das Werk weder in seiner ersten Auflage, noch in der Neubearbeitung.

Die erste Fundquelle des zu bearbeitenden Materials ist das Bundesblatt. Es ist aber schon im Vorwort zur ersten Auflage bemerkt worden, dass das Bundesblatt die Materialien keineswegs in erschöpfendem Umfange enthält. Hatte ich schon früher eine Reihe der behandelten Fragen und Fälle an Hand der Originalakten bearbeitet, so trifft dies bei der Neubearbeitung in erhöhtem Masse zu. Insbesondere sind es die zahlreichen Gutachten des eidgenössischen Justizdepartements für andere Abteilungen der Bundesverwaltung, deren Bearbeitung auf Grund der Originalakten nötig war, weil die Ausführungen solcher Gutachten im Geschäftsbericht des Bundesrates oder in Spezial-

botschaften desselben an die Bundesversammlung häufig nicht vollständig wiedergegeben werden. Als neue Fundquelle ist das Stenographische Bulletin der Bundesversammlung hinzugekommen, das jedoch für meine Zwecke nicht in dem Masse ergiebig war, wie man vielleicht ohne nähere Prüfung anzunehmen geneigt wäre. Bei der Gesetzesberatung treten eben Ueberlegungen und Erwägungen in den Vordergrund der Diskussion, denen bei der Gesetzesanwendung nicht mehr dieselbe Bedeutung beigemessen werden kann. Auf die Praxis des Bundesgerichtes wurde in grösserem Umfange als früher hingewiesen; zum teil wurde dieselbe direkt in die Darstellung aufgenommen. Solches erschien mir nötig mit Rücksicht auf die Verschiebung der Kompetenzausscheidung zwischen Bundesrat und Bundesgericht, die das Organisationsgesetz der Bundesrechtspflege vom 22. März 1893 im Vergleich zu demjenigen vom 27. Juni 1874 gebracht hat. Es würde sicherlich als eine recht missliche Lücke empfunden, wenn die beiden wichtigen Kapitel des zweiten Bandes, nämlich das Kapitel der Freizügigkeit auf Grund der Bestimmungen der Bundesverfassung und das Kapitel der Religionsfreiheit, ganz bei Seite gelassen würden, weil auf Grund des Organisationsgesetzes von 1893 nicht mehr Bundesrat und Bundesversammlung, sondern das Bundesgericht die bezüglichen staatsrechtlichen Beschwerden beurteilt. Es schien mir zweckmässiger zu sein, die beiden Kapitel beizubehalten und dabei sowohl das von Bundesrat und Bundesversammlung, wie das vom Bundesgericht in diesen Materien gehandhabte Recht zur Darstellung zu bringen. Für das Nähere verweise ich auf den zweiten Band.

Dass ich bei verschiedenen Fragen auf die Zeit vor dem Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1874 zurückgegriffen habe, wird Billigung finden, wenn man sieht, dass dadurch das Bild der historischen Entwicklung einer Institution des Bundes vervollständigt oder die Bedeutung eines Rechtssatzes klargelegt wurde.

Das Eisenbahnrecht bleibt, wenige Punkte ausgenommen, nach wie vor von der Darstellung ausgeschlossen. Das Buch Hürlimanns ist zwar vergriffen und durch die seitherige Entwicklung überholt und das jüngst erschienene Buch von J. Oetiker (Die Eisenbahngesetzgebung des Bundes, im Auftrage des Eidg. Post- und Eisenbahndepartementes, Bern 1902) beab-

sichtigt nicht, ein vollständiger Ersatz desselben zu sein. Seit einigen Jahren habe ich mich zwar mit verschiedenen Fragen des Eisenbahnrechts einlässlich beschäftigt. Ausschlaggebend für den Ausschluss des Eisenbahnrechtes scheint mir jedoch zu sein, dass das schweizerische Eisenbahnrecht mit dem sog. Rückkaufgesetz vom 15. Oktober 1897 in eine neue Phase getreten ist, und dass heute mehr denn je Gesetzgebung und Praxis in diesem Gebiet den Charakter einer Uebergangsperiode mit allen ihren Begleiterscheinungen an sich tragen.

Professor Dr. Eugen Borel in Neuenburg, der seinerzeit die französische Uebersetzung der ersten Auflage in vortrefflicher Weise publiziert hat, wird auch die französische Uebersetzung der zweiten Auflage besorgen.

Bern, im Februar 1903.

Salis.

Erläuterung der Abkürzungen.

B = Schweizerisches Bundesblatt (deutsche Ausgabe), Bern, gedruckt in der Stämpflischen Buchdruckerei. (*Es ist das amtliche, wöchentlich in der Regel einmal, seit Ende 1848 erscheinende Publikationsorgan des Bundes: vgl. A. S. I 275. n. F. XI 728.*) Z. B.: B 1877 IV 21 = Bundesblatt des Jahres 1877, Band IV, Seite 21. — Zu jedem Band des B wird ein Register publiziert, ausserdem erscheint in längeren Zwischenräumen: Nachweiser über die der Bundesversammlung erstatteten und im Bundesblatt abgedruckten Berichte, von 1848 bis Ende Mai 1868 (Bern, J. A. Weingart, 1868), von Ende Mai 1868 bis Ende 1877 (Bern, Stämpflische Buchdruckerei, 1880), vom 1. Januar 1878 bis Ende 1887 (Bern 1888), vom 1. Januar 1888 bis Ende 1897 (Bern. Genossenschafts-Buchdruckerei 1898).

Stenogr. Bulletin der BVers. = Amtliches stenographisches Bulletin der schweizerischen Bundesversammlung. Bern, gedruckt bei Jent und Reinert, später bei Jent; für die Redaktion verantwortlich Rud. Schwarz. (*Seit dem BBeschl. vom 11. April 1891 werden ausnahmsweise die Verhandlungen der BVers. stenographisch aufgenommen, wenn der Rat, der die Priorität über ein Traktandum hat, solches ausdrücklich beschliesst, A. S. n. F. XII 86, B 1890 I 193, 1897 III 568, 1899 II 481, Postl.-Slg. n. F. 421, 561; vgl. ferner B 1849 I 139, 143, 315; 1861 I 124, 1862 I 17, 360; 1873 IV 283, 1876 IV 703, 707; jetzt ist massgebend Art. 17 des revidierten Geschäftsverkehrsges. vom 9. Okt. 1902, A. S. n. F. XIX 391, wonach die Verhandlungen über BGes. und allgemein verbindliche BBeschl. stets, ausnahmsweise auch die Verhandlungen über andere Gegenstände stenographisch aufzunehmen sind. Es erscheint jährlich ein Band, 1891 bis Ende 1895 beginnend mit dem Juni, seit 1896 beginnend mit dem Januar.*)

Off. Slg. = Offizielle Sammlung der das Schweizerische Staatsrecht betreffenden Aktenstücke, der in Kraft bestehenden eidgenössischen Beschlüsse, Verordnungen und Konkordate und der zwischen der Eidgenossenschaft und auswärtigen (I: den benachbarten) Staaten abgeschlossenen besondern Verträge, Zürich, gedruckt bei Orell Füssli und Compagnie, 3 Bände (beginnend mit dem Bundesvertrag vom 7. August 1815 und umfassend die Jahre 1815—1848, erschienen 1820, 1838, 1849).

A. S. = Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der schweizerischen Eidgenossenschaft. Bern, gedruckt in der Stämpflischen Buchdruckerei, 11 Bände, 1848—1874 (Band I hat den Titel: Offizielle Sammlung der das Schweizerische Staatsrecht betreffenden Aktenstücke, Bundesgesetze, Verträge und Verordnungen seit Einführung der neuen Bundesverfassung vom 12. September 1848 bis 8. Mai 1850). Z. B.: A. S. I 20 = Amtliche Sammlung, Band I, Seite 20.

A. S. n. F. = Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der schweizerischen Eidgenossenschaft, neue Folge, Band I ff., 1874 ff., Bern, gedruckt in der Stämpflischen Buchdruckerei. (*Es ist die laufende Gesetzessammlung, die mit der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 anhebt, und die bis jetzt XVIII abgeschlossene Bände umfasst; vgl. betr. die Frage der Herausgabe einer reduzierten, das Veraltete weglassenden Gesetzessammlung, B 1889, I 225, Uebers. Verh. der BVers. März 1889, Nr. 6.*

BGer.-Entsch. = Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes, seit dem Jahre 1875, Amtliche Sammlung, Band I ff. Lausanne, Georges Bridel & Cie, Editeurs. (*Es ist die amtliche vom Bundesgericht selbst veranstaltete Sammlung seiner Urteile, von der jährlich ein Band erscheint, seit dem Jahre 1898 (Band XXIV) in zwei Teilen, 1. Teil: Staatsrechtliche Entscheidungen, Strafrechtspflege, Schuldbetreibungs- und Konkurskammer, 2. Teil: Civilrechtspflege umfassend.*) Vgl. B 1875 IV 995, 1876 II 239, IV 899, 1899 II 159.

Curti = Dr. Eugen Curti, Sämtliche Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, (Band I—XXIV der amtlichen Sammlung) 1875—1898, in abgekürzter Fassung und nach Materien geordnet (3318 Nr.), zwei Bände, Zürich, Schulthess & Co., 1901, 1902. (*Das zur Benützung dieser Sammlung unentbehrliche Register steht zur Zeit noch aus.*)

Postl.-Slg. n. F. = Postulate der eidgenössischen Räte und ähnliche vereinzelte Vorschriften, neue Folge, in Quart. (*Laufende Sammlung, beginnend mit den Postulaten seit Inkrafttreten der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874; vgl. Postl.-Slg. n. F. 582, hiezu B 1902 I 447—454, 1902 I 220—227.*) Betr. die Postulate vor dem 29. Mai 1874 vgl. A. S. XI, Materienregister zu den 11 Bänden, S. 7—14.

Übers. Verh. der BVers. = Übersicht der Verhandlungen der Schweizerischen Bundesversammlung. (*Diese Uebersicht erscheint seit der Februarsession des Jahres 1878 in Quart, je nach Schluss einer Session, als Beilage des Bundesblattes, früher, als Teil des Bundesblattes selbst, in Oktav.*)

Wolf = P. Wolf, Dr. jur., Die Schweizerische Bundesgesetzgebung, nach Materien geordnete Sammlung der Gesetze, Beschlüsse, Verordnungen und Staatsverträge der schweizerischen Eidgenossenschaft, sowie der Konkordate, mit Anmerkungen versehen, 2 Bände, Basel, 1890, 1891, Buchdruckerei Kreis.

Ullmer = Dr. R. E. Ullmer, Obergerichtspräsident in Zürich, Die Staatsrechtliche Praxis der schweizerischen Bundesbehörden (deutsche Ausgabe), Band I aus den Jahren 1848—1860; Band II aus den Jahren 1848—1863; Zürich, David Bürkli, 1862, 1866.

Erste Auflage = Dr. L. R. von Salis, Professor der Rechte in Basel, Schweizerisches Bundesrecht, staatsrechtliche und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit dem 29. Mai 1874, 4 Bände, Bern, K. J. Wyss, 1891, 1892, 1892, 1893.

BVers. = Bundesversammlung
NR = Nationalrat
StR = Ständerat
BR = Bundesrat
BGer. = Bundesgericht
BBehörden = Bundesbehörden
nationalr. = nationalrätlich
ständer. = ständerätlich
bundesr. = bundesrätlich
bundesger. = bundesgerichtlich
Komm. = Kommission
BKasse = Bundeskasse
BInstanz = Bundesinstanz
B — = Bundes —
Dep. = Departement

Eidg. = Eidgenossenschaft
eidg. = eidgenössisch
schweiz. = schweizerisch

K = Kanton
Kts. = Kantons
KRat = Kantonsrat
KBehörde = Kantonsbehörde
K — = Kantons —
Reg.-Rat = Regierungsrat
Reg. (KReg.) = Regierung (Kantonsregierung)
kant. = kantonal

Verf. = Verfassung
Verf.-Best. = Verfassungsbestimmung
verf.-gemäss = verfassungsgemäss
BV (BVerf.) = Bundesverfassung
KV (KVerf.) = Kantonsverfassung
Beschl. = Beschluss

BBeschl. (BB) = Bundesbeschluss
BRBeschl. = Bundesratsbeschluss
BGes. (BG) = Bundesgesetz
Organis.-Ges. = Organisationsgesetz
Verord. = Verordnung
Vollz.-Verord. = Vollziehungsverordnung
Regl. = Reglement
Ber. = Bericht
Botsch. = Botschaft
Entw. = Entwurf
Kreisschr. = Kreisschreiben
Organis. = Organisation
Mehrh. = Mehrheit
Minderh. = Minderheit
Kons. = Konsorten

Abt. = Abteilung
Abschn. = Abschnitt
Kap. = Kapitel
Nr. = Nummer
Zus. = Zusatz
Art. = Artikel
Abs. = Absatz
lit. = litera

S. = Seite
s. = siehe
ff. = folgende
vgl. = vergleiche
betr. = betreffend
bezw. = beziehungsweise
insbes. = insbesondere
event. (ev.) = eventuell
zit. = zitiert

Inhaltsverzeichnis.

Einleitung. Seite

Der Name und das Wappen der schweizerischen Eidgenossenschaft . 1

I. Teil.

Die schweizerische Eidgenossenschaft als Staat und Bundesstaat.

1. Kapitel.

§ **Zweck und Kompetenz des Bundes.**

I. Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt der Eidgenossen 8
II. Stellung des Bundes zur Volkswirtschaft:
1. Allgemeines 10
2. Förderung der Landwirtschaft 13
III. Versicherungswesen 24
IV. Handel und Gewerbe 25
V. Unterrichtswesen 32
VI. Eisenbahnwesen 40
VII. Dampfschiffunternehmungen 59

2. Kapitel.

Steuerhoheit.

I. Steuerfreiheit des Bundes 62
II. Steuerhoheit der Kantone 67
III. Verbot der Doppelbesteuerung 68

3. Kapitel.

§ **Intervention des Bundes in kantonalen Angelegenheiten.** Seite

I. Eidgenössische Intervention zur Wahrung des Rechtsverfahrens zwischen den Kantonen 75

II. Bewaffnete eidgenössische Intervention zur Herstellung gestörter Ordnung in einem Kanton 87

4. Kapitel.

Gewährleistung der kantonalen Verfassungen durch den Bund.

I. Allgemeines 201

II. Die vom Bunde gewährleisteten Kantonsverfassungen:

Verfassung des Kantons Zürich 208
» » » Bern 216
» » » Luzern 217
» » » Uri 224
» » » Schwyz 236
» » » Unterwalden ob dem Wald . 262
» » » Unterwalden nid dem Wald . 270
» » » Glarus 282
» » » Zug 285
» » » Freiburg 292
» » » Solothurn 295
» » » Basel-Stadt 303
» » » Basel-Landschaft . . . 309
» » » Schaffhausen 310
» » » Appenzell Ausser-Rhoden . 313
» » » Appenzell Inner-Rhoden . . 314
» » » St. Gallen 316
» » » Graubünden 319
» » » Aargau 321
» » » Thurgau 325
» » » Tessin 326
» » » Waadt 359
» » » Wallis 360
» » » Neuenburg 363
» » » Genf 365

5. Kapitel.

Seite

§ **Stellung des Bundes dem Auslande gegenüber.**

I. Die Vertretung der Schweiz dem Auslande gegenüber . 383
II. Die Gebietshoheit 387
III. Grenzverletzungen 398
IV. Die eidgenössische Flagge zur See 405
V. Die schweizerische Neutralität 407
VI. Die Neutralität von Savoyen 411
VII. Die Hüninger Festungsservitut 416
VIII. Die Anerkennung fremder Mächte 416
IX. Die Stellung der Vertreter des Auslandes in der Schweiz 417
X. Der Verkehr zwischen schweizerischen und ausländischen Behörden, insbesondere die internationale Rechtshilfe 427
XI. Die Vertretung der Interessen Einzelner dem Auslande gegenüber 442

II. Teil.

Die Organisation des Bundes.

I. Abschnitt.

Die Bundes-Organe.

1. Kapitel.

Das stimmberechtigte Schweizervolk 453

2. Kapitel.

Die Kantone 453

3. Kapitel.

Die Bundesbehörden und die Bundesbeamten.

I. Die Bundesversammlung:
1. Das Zweikammersystem 453
2. Die eidgenössischen Kreise für die Wahlen in den Nationalrat 456
3. Das Postulat der Proporzionalvertretung . . 463
4. Die Repräsentationsbasis 474
5. Die Prüfung und Anerkennung der Wahlen in die Bundesversammlung 481
6. Gegenseitiges Verhältnis der beiden eidgenössischen Räte 500
7. Geschäftsführung der Bundesversammlung . . 505

§		Seite
II.	Der Bundesrat und die Bundesverwaltung	511
III.	Die Errichtung von Amtsstellen	560
IV.	Ständige Verwaltungskommissionen	570
V.	Die von der Eidgenossenschaft subventionierten Berufssekretariate	580
VI.	Eidgenössischer Rechnungshof	584
VII.	Die Vertretung der Schweiz im Auslande	594
VIII.	Die rechtliche Stellung der Bundesbeamten	646
IX.	Das Verbot des Art. 12 der Bundesverfassung	711
X.	Aktenedition und Zeugnispflicht der Bundesbehörden	715
XI.	Die Verantwortlichkeit der Eidgenossenschaft und ihrer Organe	718
XII.	Die Polizeigewalt in den Bundeshäusern	726

4. Kapitel.

Die Kompetenzausscheidung auf dem Gebiete der Staatsrechtspflege des Bundes 730

Einleitung.

Der Name und das Wappen der schweizerischen Eidgenossenschaft.

Aufschrift und Art. 1 der BV vom 12. September 1848 und der BV vom 29. Mai 1874. A. S. I 3. 4, n. F. I 1.

1. Der StR hatte durch Beschl. vom 10. März 1876 eine Motion Freuler erheblich erklärt des Inhalts:

> Der Bundesrat ist einzuladen, dahin zu wirken, nötigenfalls mit Hilfe der Gerichte, dass die in Bern und durch Filialinstitute auch in andern Kantonen domizilierte Aktiengesellschaft «Eidgenössische Bank» — «Banque fédérale» — aufhöre, in ihrer Firma das Prädikat «eidgenössisch» zu führen.

Den 17. Juni 1876 genehmigte der StR den Antrag des BR, welcher dahinging, es sei der Motion keine Folge zu geben. Die Angelegenheit war damit vorläufig erledigt.

In seinem Bericht vom 2. Juni verwirft der BR die Richtigkeit der staatsrechtlichen Argumentation des Motionstellers; dieser leitete die Unzulässigkeit der angefochtenen Firmabezeichnung daraus ab, dass das Attribut «eidgenössisch» dem schweizerischen Bundesstaate als Staatsorganismus ausschliesslich zukommen solle, und dass dieser gewissermassen ein Naturrecht besitze, die gegen ihn ausgeübte Anmassung zurückzuweisen und unwirksam zu machen. Der BR führt aus:

Laut Aufschrift und Art. 1 der BV ist der offizielle Titel des Bundesstaates «Die schweizerische Eidgenossenschaft». Eine Privatbank könnte sich allerdings nicht «die Bank der schweizerischen Eidgenossen-

schaft» benennen, weil ein solcher Ausdruck einen unrichtigen Firmainhaber enthalten würde. Das Adjektivum «eidgenössisch» dagegen wird nach dem Sprachgebrauch mit einer Menge von Begriffen zusammengehängt und deutet nicht notwendig eine staatliche Institution an. Die Eidgenössische Bank kann sich für ihren Titel gerade so gut auf ihre eidgenössische Gesinnung berufen, als ein eidgenössisches Schützenfest oder eine eidgenössische Zeitung und dgl.

Da der Bund endlich kein Bankhalter ist, so enthält auch die Zusammensetzung der Worte nichts Verfängliches oder Widerrechtliches. Allerdings liegt es im Bereiche der Möglichkeit, dass die Eidgenossenschaft früher oder später zur Gründung eines Bundesbankinstitutes schreiten könnte; allein erst dannzumal träte an die eidgenössischen Behörden die Pflicht heran, für Richtigstellung der Firmabezeichnung des einen oder andern Institutes zur Vermeidung von Kollisionen Sorge zu tragen.

B 1876 II 996; vgl. B 1876 I 812, 845, II 741; 1877 II 506, Postl-Slg. n. F. 73.

Auf Grund der Motion Locher und Genossen wurde der BR durch Beschl. des NR vom 17. Juni 1892 neuerdings eingeladen, die Frage zu untersuchen und darüber zu berichten, ob nicht auf dem Wege des Ges. den Instituten privaten Charakters untersagt werden sollte, den Namen der Eidgenossenschaft oder einen solchen Namen zu tragen, der das betreffende Institut irrtümlich als staatliches Institut erscheinen lässt. Hierauf änderte in ausserordentlicher Generalversammlung der Aktionäre vom 20. Aug. 1892 die Eidgenössische Bank ihre Firma ab in «Eidgenössische Bank, Aktiengesellschaft», womit die Angelegenheit definitiv erledigt war. Denn als im Jahre 1895 die Kommission des NR zur Prüfung der Geschäftsführung des BR den Wunsch äusserte, der BR möge der Frage seine Aufmerksamkeit schenken, ob neben der künftigen Bundesbank die Benennung «Eidgenössische Bank» noch zulässig sei, bemerkt dieser in seinem Geschäftsbericht, dass, nachdem die Eidgenössische Bank ihrer Firma die Zusatzbezeichnung Aktiengesellschaft gegeben hat und der erste Bankgesetzentwurf als Firma für die zukünftige Staatsbank die Benennung «Schweizerische Bundesbank» (der zweite: «Schweizerische Nationalbank») vorsieht, von irgend welchen Schritten, welche eine Abänderung der gegenwärtigen Firma des betreffenden Bankinstitutes zum Zwecke haben sollten, Umgang zu nehmen sei.

Uebers. Verh. BVers. Juni 1892, Nr. 60; B 1896 I 116.

2. Die alte Eidgenossenschaft hatte weder ein eigenes Wappen noch ein besonderes Siegel. Erst nach dem Zusammenbruch der alten Eidgenossenschaft und deren Ersetzung durch den helvetischen Einheitsstaat bildeten die eidg. Farben und das eidg. Wappen, sowie auch das eidg. Siegel den Gegenstand gesetzgeberischer Erlasse. Am 14. April 1798 bestimmten die gesetzgebenden Räte als Farbe für die helvetische Nationalkokarde Grün, Rot und Gelb, und unterm 12. Mai wurde in betreff des Staatssiegels verordnet: Wilhelm Tell, dem sein Knabe den Apfel am Pfeile überreicht, soll das Symbol des Siegels der helvetischen Republik sein; die Siegelumschrift soll lauten: Helvetische Republik.[1]) Dies Wappen und Siegel wurde durch die Tagsatzung zur Zeit der Mediationsverfassung abgeschafft, indem diese unterm 5. Juli 1803 beschloss: es soll das eidg. Siegel einen alten Schweizer in vaterländischer Tracht vorstellen, der seine rechte Hand auf einem Schild ruhen lässt, währenddem die linke mit einem Spiess bewaffnet ist; auf dem Schild sollen die Worte stehen: XIX Kantone und als Umschrift: Schweizerische Eidgenossenschaft; unter der Figur die Jahreszahl 1803. Als Landesfarben kamen, ohne dass eine ausdrückliche Bestimmung erlassen worden wäre, das alteidgenössische Rot und Weiss wieder in Gebrauch.[2])

Nachdem sodann schon zur Aufnahme in den neuen Bundesvertrag von 1815 die Bestimmung vorgeschlagen worden war:

> Das Siegel der Eidgenossenschaft ist das Feldzeichen der alten Schweizer: ein weisses freistehendes Kreuz im rothen Felde, samt der Umschrift: Schweizerische Eidgenossenschaft,

beschloss die Tagsatzung den 4. Juli 1815:

> Anstatt des bisher geführten, auf die neuen Bundesverhältnisse nicht mehr passenden Eidgenössischen Siegels, ist ein neues, den jetzigen Verein von Kantonen bezeichnendes Siegel, nach dem der Hohen Tagsatzung unterm 4. July 1815 vorgelegten Entwurf verfertigt, und zum ersten Mal für die Besieglung der Bundesakte bey deren Beschwörung (7. August 1815) gebraucht worden. Dasselbe enthält in der Mitte den Eidgenössischen rothen Schild mit dem weissen Kreuze als gemeineidgenössisches Wappenzeichen. Rings herum eine zirkelförmige, einfache gothische Verzierung. Ausser

[1]) Vgl. Aktensammlung aus der Zeit der Helvetischen Republik, bearbeitet von Strickler, 1886. I S. 654, 1086.

[2]) Vgl. Repertorium der Abschiede der eidg. Tagsatzung aus den Jahren 1803–1813, in zweiter Auflage bearbeitet von J. Kaiser, 1886, S. 8.

derselben die Umschrift: Schweizerische Eidgenossenschaft mit der Jahrzahl MDCCCXV. In einem äussern Ring alle zwey und zwanzig Kantonswappen in runden Feldern, nach ihrer Eidgenössischen Ordnung. Das Ganze mit einem einfachen Siegelkranze mit untergeschobenen kleinen Blättern geschlossen.

Off. Slg. II. S. 3.

Der Wortlaut dieses Tagsatzungsbeschlusses, der, weil nie abgeändert, in unveränderter Geltung blieb, spricht sich über die genauere Gestaltung des Wappenbildes nicht näher aus. Es ist darin weder gesagt, dass das Kreuz ein aufrechtes, freistehendes ist, und auch nicht welche Proportionen die Arme des Kreuzes haben. Da selbst die amtliche Praxis keine einheitliche, gleichmässige war, bestanden über diese Fragen Kontroversen, und damit wurde eine gewisse Unsicherheit und Verwirrung in die Sache gebracht. Den 24. Juni 1889 wurde daher der BR von der BVers. eingeladen, die nötigen Erhebungen zu veranlassen, um in die Lage gesetzt zu werden, die Form des Landeswappens festzustellen und den Räten geeignete Vorschläge zu unterbreiten.

Postl-Slg. n. F. 420.

Es erging hierauf, in Ergänzung des mitgeteilten Tagsatzungsbeschlusses vom 4. Juli 1815, der BBeschl. vom 12. Dez. 1889 betr. das eidg. Wappen, des Inhalts:

Das Wappen der Eidgenossenschaft ist im roten Felde ein aufrechtes, freistehendes weisses Kreuz, dessen unter sich gleiche Arme je einen Sechsteil länger als breit sind.

A. S. n. F. XI 334.

Zur Begründung dieses BBeschl. bemerkt der BR in seiner Botsch. vom 12. Nov. 1889:

Wir haben uns bei unserm Vorschlag an das alte Herkommen gehalten, wonach unser Wappenkreuz nicht eine mathematische Figur, sondern das christliche Kreuzessymbol und zugleich das alteidgenössische Feldzeichen darstellt. Bezüglich des Wappenschildes ist es durchaus untunlich, eine offizielle Form ein für alle Mal festzustellen. Ob auch der Schild selbst ein wesentlicher Bestandteil eines jeden Wappens bildet, so ist dagegen dessen Gestalt eine nebensächliche, gleichgiltige und hängt gänzlich von der Geschmacksrichtung der Zeit und dann auch von dem praktischen Bedürfnis des gegebenen Falles ab. Wir haben deswegen unterlassen, eine diesbezügliche Bestimmung in den Beschluss aufzunehmen.

B 1889 IV 636.

Gegen den BBeschl. vom 12. Dez. 1889 richtete sich nun eine von Reg.-Rat Haffter in Frauenfeld geleitete Petitionsbewegung; es gingen dem BR Petitionen zu aus 17 Kantonen mit 30,431 und aus dem Ausland mit 3289 Unterschriften; in denselben wurde verlangt, dass das alte Kreuz von fünf gleichen Quadraten im eidg. Wappen beibehalten werde. Mit Beschl. vom 26. Juni 1890 schritt die BVers. über diese Petitionen zur Tagesordnung. Der Bericht der Komm. des StR vom 18. Juni (Schaller) enthält folgende historische Skizze zur eidg. Wappenfrage[1]):

Die Wappen und die Banner waren im Mittelalter das Unterscheidungszeichen der Staaten, Dynastien oder Familien, welche den politischen Körper der verschiedenen Länder Europas bildeten. Nun bestand während mehrerer Jahrhunderte die Schweiz nicht als politischer Körper. Es war nur ein Bund kleiner Staaten vorhanden, von welchen jeder seine eigenen Farben, Sinnbilder, Abzeichen und Fahnen besass. Als die Eidgenossen ins Feld zogen, fühlten sie bald die Notwendigkeit eines gemeinsamen Erkennungszeichens. Die Überlieferung berichtet, dass sie das Zeichen der Erlösung, das weisse Kreuz, annahmen, welches auf dem ruhmvollen roten Banner von Schwyz steht. Die Chronik Justingers von 1339 erzählt: «Alle Schweizer waren mit dem Zeichen des heiligen Kreuzes bezeichnet, einem weissen Kreuz im roten Felde, und sie kamen nach Laupen, Bern zu Hülfe.»

Im Jahre 1480 fasste die Tagsatzung in Luzern, bei Anlass der Bewilligung von 6000 Söldnern in französischen Dienst, folgenden Beschluss: Jedermann solle ziehen unter seiner Stadt oder seines Landes Fähnlein, wie das hergekommen, ‚doch dz iedermann in sim venly ein wiss Krüz mach, das sig gemeinen eidgenossen noch bishar wol erschossen'.

Am 6. Juni 1507 gestattete die Tagsatzung Kaiser Maximilian auf seine wiederholten Mahnungen eine Aushebung von 6000 Mann zur Bekämpfung der Türken, welche das gesamte Gebiet der Donau und des Königreichs Ungarn besetzt hielten. Der Art. 12 des Beschlusses lautet: ‚Die Knechte werden ausziehen unter unserer Städte und Länder Venlein, mit weissen Kreuzen bezeichnet, als das vnser aller gewonheit je vnd je on mittel gebrucht ist'.

Nach dem Abschied vom 1. Januar 1522 sollen die ungehorsamen Knechte, welche zur Einnahme des Herzogtums Mailand beigetragen haben, um so strenger bestraft werden, weil sie das rote Kreuz getragen, was ‚doch in unser Eidgnosschaft nie gehört worden ist'.

[1]) Vgl. Th. v. Liebenau, Das Schweizerkreuz, im Schweizer Archiv für Heraldik 1900, XIV S. 121—128; 1902, XVI S. 123—125.

Am 16. April 1529 beschlossen die fünf in Luzern vereinigten katholischen Orte, das alte Abzeichen der Eidgenossen beizubehalten, nämlich das weisse Kreuz, immerhin unter Beifügung einer weissen Schleife. Auf dem Feldzuge von Rottweil im Jahre 1540 trugen die Eidgenossen eine rote Fahne mit weissem, aufrechtem Kreuz. Es ist dies das erste Mal, dass von einer selbständigen eidgenössischen Fahne und zwar mit dem weissem Kreuz im roten Felde ohne kantonales Beiwerk Gebrauch gemacht wurde.[1])

Das Dekret von 1815 hatte den Fehler begangen, die Form und die Dimensionen des Kreuzes nicht zu bestimmen; die Ausführung dieser Siegel lässt jedoch keinen Zweifel über die Absichten der Tagsatzung aufkommen. Das weisse Kreuz ist aufrecht und freistehend; die unter sich gleichen Arme sind ein Sechsteil länger als breit. Ebenso verhält es sich mit den Siegeln der Bundeskanzlei, der schweizerischen Gesandtschaften in Paris, in Deutschland und Italien, mit dem Siegel des Schiedsgerichtes, welches die Trennung der Kantone Baselstadt und Baselland aussprach, u. s. w. Im Jahre 1815 liess die Tagsatzung zwei Ehrenmedaillen prägen, die eine bestimmt für die rühmreichen Überlebenden des schweizerischen Garderegiments, welches am 10. August 1792 das Tuilerienschloss verteidigt hatte; die andere wurde den aus den Feldzügen in Spanien, in Russland und von 1813 übrig gebliebenen Schweizersoldaten ausgeteilt, welche allein ihrer Fahne treu blieben, als bei der Rückkehr Napoleons aus Elba die ganze Armee des Marschalls Ney zu demselben überging. Die schweizerische Brigade trat von da an in den Dienst der Eidgenossenschaft und besorgte während der zweiten Invasion Frankreichs durch die Verbündeten die Grenzbesetzung. Auf diesen Ehrenzeichen, ebenso wie auf der Medaille, welche die Republik Genf zur Erinnerung an ihren Eintritt in die schweizerische Eidgenossenschaft prägen liess, ist die Länge der Arme des schweizerischen Kreuzes viel bedeutender, als auf den amtlichen Siegeln.

Nun die militärischen Reglemente der 1843 veröffentlichten Verordnung:

Art. 146. Das allgemeine Feldzeichen aller im aktiven Dienste der Eidgenossenschaft stehenden Militärpersonen ist ein rotes, 3 Zoll breites Armband mit weissem Kreuz von zwei 15‴ langen und 5‴ breiten Balken, am linken Arm getragen.

Art. 363 des Bekleidungsreglementes der Infanterie bestimmt, dass jedes Bataillon eine Fahne in der Farbe der Eidgenossenschaft haben soll: Das Fahnentuch von gutem Seidenstoff ist 4 Schuh 5 Zoll ins Gevierte, scharlachrot, mit einem weissen Kreuz in der Mitte. Die Balken des Kreuzes sind 1 Schuh breit und 3 Schuh lang u. s. f.

[1]) Vgl. die Eidg. Abschiede, bearbeitet von Segesser. 1858. III Abt. 1. S. 78. III Abt. 2, S. 378. IV Abt. 1, S. 151. IV Abt. 2. S. 129.

Es ist demnach unbestreitbar, dass man zu jener Zeit, ebenso wie 1852, die Dimensionen des schweizerischen Kreuzes geändert hat: von daher kommt denn auch die seitherige Unsicherheit. Es ist übrigens sonderbar, dass der gleiche Kriegsrat, welcher die Form des eidgenössischen Kreuzes für die Bataillonsfahne geändert hatte, dennoch sein Siegel beibehielt, auf welchem die Dimensionen des Kreuzes identisch sind mit denjenigen der Kreuze auf den andern amtlichen Siegeln. Diese nämlichen Dimensionen bestehen auf den Siegeln des Kriegskommissariats, der Sanitätskommission, des Oberinspektors der Artillerie, der Scharfschützendirektion, der eidgenössischen Lager- und Brigadekommandanten und so weiter. Noch mehr. Nach der Annahme der BV von 1848 liess der BR die Wappen des Bundes und der 22 Kantone amtlich feststellen. Hierbei zeigte nicht allein das eidgenössische Kreuz, sondern es zeigten auch die Kreuze in den Wappen der Kantone Schwyz und Neuenburg vollständig die gleichen Dimensionen, die durch den Beschluss vom 12. Dezember 1889 festgesetzt wurden.

B 1890 III 624–632, Übers. Verh. BVers. Juni 1890, Nr. 40.

I. Teil.

Die schweizerische Eidgenossenschaft als Staat und Bundesstaat.

---

1. Kapitel.

Zweck und Kompetenz des Bundes.

BV 1874, Art. 2 und 3 gleich BV 1848, Art. 2 und 3, A. S. I 3, 4, n. F. I 1.

I. Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt der Eidgenossen.

BV Art. 2.

3. Gestützt auf Art. 2 der BV, worin als Zweck des Bundes auch die Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt der Eidgenossen genannt wird, stellte A. Furrer in Herisau im Jahre 1882 das Gesuch, die BVers. möge beschliessen:

> Es sei ein schweiz. Hilfsfond anzulegen für solche Fälle, wo durch höhere Gewalt (Bergsturz, Hagelschlag, Hochwasser, Teuerung, anhaltende Notlage gewisser Berufsklassen, Krieg etc.) der schweiz. Nationalwohlstand geschädigt wird.
>
> Dieser Hilfsfond sei in der Weise zu bilden, dass alljährlich die KReg. vom BR zu einem, demselben passend scheinenden Zeitpunkt in ihrem Gebiet eine Kollekte von Haus zu Haus anzuordnen und das Ergebnis der BKasse einzuliefern hätten.
>
> Von dem jeweiligen Ergebnis dieser Sammlung sei alljährlich eine gewisse, von der BVers. zu bestimmende Quote auszuscheiden, um damit einen Spezialfond für im Kriege verunglückte Wehrmänner bezw. deren Angehörige zu bilden.

Da in dieser Petition zunächst der Betätigung der Kantone gerufen wurde, teilte der BR dieselbe den KReg. zur Begutachtung mit. Diese sprachen sich mit einer einzigen Ausnahme gegen die Anregung aus, und auch die BBehörden gaben derselben keine weitere Folge; der BR bemerkte:

Die Absicht, welcher das Gesuch entsprungen, ist eine durchaus löbliche und patriotische. Dagegen ist vorauszusehen, dass eine in gewöhnlichen Zeiten und ohne besondern Anlass veranstaltete Kollekte,

auch wenn sie in der ganzen Eidgenossenschaft an demselben Tag und nach einem von höchster Stelle erlassenen Aufruf erfolgt, nicht denjenigen Erfolg hat, den eine Sammlung von Liebesgaben unter dem frischen und vollen Eindruck einer soeben hereingebrochenen Katastrophe stets aufweisen wird.

Eine jährlich wiederkehrende Kollekte müsste schliesslich die Gemüter abstumpfen, zumal wenn sich längere Zeit hindurch keine praktische Verwendung für ihre Ergebnisse fände und die betreffenden Summen nur zu andern Summen gelegt würden. Auch unterliegt es kaum einem Zweifel, dass beim Bestehen eines eidg. Hilfsfonds nach dem Sinne des Petenten beim Hereinbrechen einer grossen Katastrophe, wo rasche und ausgiebige Hilfe nötig wäre, und zwar aller Wahrscheinlichkeit nach über die Schranken eines solchen Fonds hinaus, die Liebestätigkeit mancherorts durch die Erwägung herabgestimmt oder ganz lahmgelegt würde, dass ja ein eidg. Hilfsfond bestehe, an den man bereits beigesteuert habe, und dass dieser zunächst in Mitleidenschaft zu ziehen sei. Aus dem Bestande eines eidg. Hilfsfonds dürften im weitern sehr leicht Rechte auf Unterstützung auch dann hergeleitet werden, wenn solche Rechte nicht bestehen und höchst zweifelhafter Natur sind. Endlich würde die Verwendung der Mittel eines solchen Hilfsfonds auf ernstliche Schwierigkeiten stossen, da die Zwecke, denen derselbe dienen soll, so vielgestaltig sind, dass Kollisionen in einzelnen Fällen wohl nicht zu vermeiden wären.

B 1882 I 19; 1883 II 59.

4. Wasserverheerungen, von denen vom 10. bis 12. Juni 1876 verschiedene Täler der Schweiz, namentlich die Kantone Thurgau, Zürich, St. Gallen, Appenzell a. Rh. und Aargau heimgesucht worden waren, erzeugten eine Notlage, welcher nur mit ausserordentlichen und umfassenden Massregeln begegnet werden konnte. Den 16. Juni wurde im NR von Jolissaint und Genossen eine Motion gestellt, deren Zweck dahin ging, den BR zu ermächtigen, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, um den dringenden Bedürfnissen zur Unterstützung der durch die Wasserverheerungen Heimgesuchten Genüge zu leisten, wozu dem BR der nötige Kredit bewilligt werden möchte. Man konnte sich jedoch nicht der Anschauung entziehen, dass eine solche Bundessubvention auf die allgemeine Wohltätigkeit einen lähmenden Einfluss ausüben könnte. Die Motion wurde daher zurückgezogen. Dagegen nahm der BR den auf einer Konferenz vom 20. Juni von Repräsentanten aller Kantone ausgedrückten einstimmigen Wünschen gemäss, gerade wie im Jahre 1868, die Organisation einer Nationalsubskription zu gunsten der heimgesuchten

Bevölkerung an die Hand. Der BR erliess den 24. Juni einen Aufruf an das Schweizervolk zu gunsten der Wasserbeschädigten. Die von einer eidg. Expertenkomm. vorgeschlagenen Grundsätze zur Verteilung der Liebesgaben an die Wasserbeschädigten (oberster Grundsatz, dass nur die Bedürftigen sollen bedacht werden) erhielt den 30. Oktober die Genehmigung des BR.

Den 13. bis 15. Febr. 1877 fanden wiederum Überschwemmungen statt, die in mehreren Kantonen bedeutenden Schaden anrichteten. Ein erneuter Appell an die öffentliche Wohltätigkeit seitens der BBehörden erschien nicht als tunlich, dagegen war es möglich, die im Jahre 1877 Beschädigten teilweise an den Liebesgaben der Sammlung für das Jahr 1876 partizipieren zu lassen. Durch Beschluss des BR vom 29. März 1878 wurden die Schlussverhandlungen des eidg. Dep. des Innern in Sachen der Wasserbeschädigten gutgeheissen und das Unterstützungswerk zu gunsten der Wasserbeschädigten von 1876 und 1877 als abgeschlossen erklärt.

BRBeschl. vom 29. März 1878 in B 1878 I 482; vgl. B 1877 II 82, 1878 II 615; 1879 II 224 und die hier zitierten Stellen.

Vgl. ferner: Nach dem Brande von Airolo (Tessin) und von Marchissy (Waadt) veranlasste der BR die Einsetzung eines Generalhilfsausschusses durch Vermittlung der schweiz. gemeinnützigen Gesellschaft; die BKasse wurde beauftragt, Liebesgaben in Geld entgegenzunehmen, B 1878 II 620, 1879 II 224. — Als ein Teil der Ortschaft Elm (Glarus) mit der umliegenden Talschaft den 11. Sept. 1881 abends durch Bergsturz vollständig verschüttet wurde, nahm der BR die Sammlung von Liebesgaben für Elm selbst an die Hand auf Einladung einer von ihm einberufenen Konferenz von Abgeordneten der KReg., der schweiz. gemeinnützigen Gesellschaft und des schweiz. Alpenklubs. Er erliess den 22. Sept. 1881 einen allgemeinen Aufruf zur Unterstützung von Elm, B 1881 III 851, 1882 II 50, 1883 II 57, 1884 II 34. — Eine allgemeine schweiz. Sammlung von Liebesgaben veranstaltete der BR nach der den 5. Juli 1887 über die Stadt Zug hereingebrochenen Katastrophe, infolge welcher ein Teil der Vorstadt in den Zuger See versank, vgl. Kreisschr. des BR vom 15. Juli an die eidg. Stände und an die schweiz. Gesandtschaften und Konsulate im Ausland, B 1887 III 697, 698.

II. Stellung des Bundes zur Volkswirtschaft. [1])

Vgl. unten Teil IV, insbesondere Abschn. VI und X.

1. Allgemeines.

5. Den 1. Juni 1886 legte der BR der BVers. eine Botsch vor über eine Motion Vögelin, die der NR durch Beschl. vom 24. Juni 1884 in Verbindung mit andern Motionen, die auf eine

[1]) Vgl. Droz, Essais économiques, 1896 pp. 333 suiv. et 374 suiv.

teilweise Revision der BV abzielten, erheblich erklärt hatte. Die Motion Vögelin lautete:

> Der Bund tritt mit Beiträgen ein zur Förderung der Land- und Alpwirtschaft und des Gewerbewesens.

Die Botschaft des BR führt aus, wie diese Motion ihre Erledigung gefunden habe mit den beiden BBeschlüssen vom 27. Juni 1884, von denen der eine die Förderung der Landwirtschaft durch den Bund (A. S. n. F. VII 605, vgl. Nr. **6**), der andere die industrielle und gewerbliche Berufsbildung (A. S. n. F. VII 613, vgl. Nr. **19**) betrifft. Sodann charakterisiert der BR die verfassungs- und gesetzmässige Stellung des Bundes zur Volkswirtschaft mit folgenden Worten:

Die BV von 1848 beschränkte sich in Bezug auf Volkswirtschaft auf wenige Bestimmungen. Art. 2 weist dem Bunde die Förderung der allgemeinen Wohlfahrt der Eidgenossen zu, und Art. 21 gibt demselben das Recht, im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teiles derselben, auf Kosten der erstern öffentliche Werke zu errichten oder die Errichtung derselben zu unterstützen.

Diese Bestimmungen sind auch in die BV von 1874 aufgenommen worden (Art. 2, 23). Diese enthält aber noch eine Anzahl anderer sehr wichtiger Bestimmungen volkswirtschaftlicher Natur. Sie gibt dem Bunde das Recht zur Oberaufsicht über die Wasserbau- und Forstpolizei im Hochgebirge (Art. 24)[1]), zur Regelung der Arbeit in den Fabriken (Art. 34), zur Aufstellung von gesetzlichen Bestimmungen über die Ausübung von Fischerei und Jagd (Art. 25), endlich zum Erlass von gesetzlichen Bestimmungen über Ausgabe und Einlösung von Banknoten (Art. 39).[2])

Ein Blick auf die Vollziehung dieser Verfassungsbestimmungen seit 1848 ergibt folgendes:

Im Budget pro 1849 ist dem eidg. Dep. des Innern ein Kredit von Fr. 10,200 für Förderung der Wissenschaft, Künste, Industrie, Landwirtschaft, gemeinnützigen Arbeiten, Statistik etc., dem Handel ein Kredit von Fr. 9100 für Expertisen und Reisen, Bureaukosten, Besoldung eines Beamten, zugewiesen. In den sechziger Jahren ging man viel weiter; man förderte und subventionierte die Alpwirtschaft, die Ausstellung von landwirtschaftlichen Produkten und Maschinen, den Obstbau, die Verbesserung der Pferde- und Rindviehrassen u. a. m. Der

---

[1]) Art. 24 in der Fassung vom 15. Oktober 1897 lautet nun: Der Bund hat das Recht der Oberaufsicht über die Wasserbau- und Forstpolizei.

[2]) Hiezu kommt infolge der BV-Revision vom 26. Oktober 1890 das Recht, die Kranken- und Unfallversicherung einzurichten (Art. 34bis).

Korrektion von Wildbächen und Flüssen wurde eine besondere Aufmerksamkeit zugewendet, für die Korrektion des Rheines wurden im Jahre 1862 Fr. 3,150,000 Subventionen ausgerichtet; in den folgenden Jahren Fr. 4,670,000 für die Korrektion der Juragewässer und Fr. 2,640,000 für die Korrektion der Rhone im Wallis. Der schweiz. forstwirtschaftlichen Gesellschaft wurden für Wiederaufforstungen und Eindämmungen von Wildbächen im Hochgebirge ebenfalls wesentliche Subventionen ausbezahlt.

Immer mehr und mehr wurde die Eidgenossenschaft für Werke öffentlicher Natur in Anspruch genommen.

Es wurden namentlich auch für die Ausstellungen[1]) von der Eidgenossenschaft grosse Summen verwendet, z. B. für Paris im Jahre 1867 eine BSubvention von Fr. 427,908, für Wien 1873 eine solche von Fr. 375,000, für Philadelphia 1876 eine solche von Fr. 250,000, für Paris 1878 eine solche von Fr. 380,000, für Melbourne 1880 eine solche von Fr. 51,500, für Zürich 1883 eine solche von Fr. 430,000, für Paris 1889 eine solche von Fr. 600,000 (vgl. B 1890 II 425).[2])

Ein eigener Posten für Handel und Gewerbe, abgesehen vom Ausstellungswesen, wurde zum ersten Male ins Budget pro 1879 aufgenommen. Derselbe betrug anfänglich Fr. 8000, sodann Fr. 10,000, später Fr. 40,000. Die Komm. des StR bemerkte in ihrem Ber. über das Budget pro 1881 hiezu: Allem, was auf diese wichtigen Zweige

---

[1]) Vgl. Handwörterbuch der Schweiz. Volkswirtschaft 1902, I S. 371 bis 379.

[2]) Uebrigens leistete die Eidgenossenschaft schon für die 1851 in London und 1855 in Paris veranstalteten Weltausstellungen Subventionen, B 1852 I 376–379, A. S. V 21, ferner für die Ausstellung in Bern im Jahre 1856, A. S. V 339, und für die landwirtschaftlichen Ausstellungen in Zürich und Peterlingen vom Jahre 1859, A. S. VI 153. Für die Ausstellung in Chicago von 1893 wurden Fr. 215,000 bewilligt, A. S. n. F. XIII 227, 229, B 1892 III 1014, V 835, 1893 V 460, für die Genfer Landesausstellung 1896 Fr. 1,000,000, A. S. n. F. XIV 263, B 1893 V 409, für Paris endlich 1900, Fr. 1,650,000, A. S. n. F. XVI 115, 428; vgl. B 1895 I 907, III 962. — Betr. landwirtschaftliche Ausstellungen vgl. Landwirtschaftsgesetz 1893 Art. 18, A. S. n. F. XIV 217; ferner Subvention an die kant. Gewerbeausstellung in Zürich 1894, A. S. n. F. XIII 1013, B 1893 V 251. — B 1893 V 376, 1894 II 184, 1895 III 873 (Berns Bewerbung für die dritte schweiz. Landesausstellung), 1899 I 755—758, III 923 (Stellungnahme des BR im Jahre 1898 gegenüber dem Gesuch, der Bund möchte künftig auch Ausstellungen bescheideneren Umfanges tatkräftig unterstützen, welche vermöge ihres interkantonalen Charakters oder der Einschaltung von Gruppen mit nationaler und volkswirtschaftlicher Bedeutung Gewähr dafür bieten, dass durch sie das einheimische Gewerbe wirksam gefördert, die berufliche Bildung gehoben und die einheimische Produktion gesteigert werden kann, und Ablehnung einer Subvention für die bernische kantonale Industrie- und Gewerbeausstellung in Thun 1899).

(Handel und Gewerbewesen) der Nationalökonomie unseres Landes Bezug hat, kann nicht genug Sorgfalt gewidmet werden.[1])

Die Tätigkeit des Bundes auf volkswirtschaftlichem Gebiete erhielt endlich einen neuen Aufschwung durch die genannten zwei BBeschlüsse vom 27. Juni 1884. Der Beschl. betr. Förderung der Landwirtschaft reguliert die Tätigkeit des Bundes beim landwirtschaftlichen Unterrichtswesen und den Versuchsanstalten, bei der Förderung der Tierzucht, der Verbesserung des Bodens, bei Massnahmen gegen Schäden, welche die landwirtschaftliche Produktion bedrohen, bei landwirtschaftlichen Vereinen und Genossenschaften und endlich bei anderweitiger Förderung der Landwirtschaft.

Ein ganz neues Gebiet der Tätigkeit ist aber dem Bund durch den Beschl. betr. die industrielle und gewerbliche Berufsbildung übertragen.

Gestützt auf diese beiden BBeschl. enthält jetzt das Budget für das Jahr 1886 zur Förderung der Landwirtschaft und Viehzucht Ansätze, welche zusammen Fr. 410,050 (Viehseuchenpolizei nicht inbegriffen) betragen[2]), und für das gewerbliche Bildungswesen einen Ansatz von Fr. 220,000.[3])

B 1886 II 517.

2. Förderung der Landwirtschaft.

I. BBeschl. betr. die Förderung der Landwirtschaft durch den Bund vom 27. Juni 1884, A. S. n. F. VII 605. — Botsch. des BR vom 4. Dez. 1883, B 1883 IV 859. Ber. der Komm. des StR vom 9. März 1884. B 1884 I 477. In Art. 19 des BBeschl. werden aufgehoben: die BBeschl. vom 15. Juni 1877 und vom 21. Febr. 1878 betr. Massregeln gegen die Reblaus, der BBeschl. vom 28. Juni 1881 betr. Verwendung des Pferdezuchtkredites, A. S. n. F. III 102, 337, V 437, vgl. ferner Vollz.-Verord. des BR vom 20. März 1885 zu dem BBeschl., A. S. n. F. VIII 41, und das auf Grund des Art. 10 des BBeschl. erlassene Regl. des BR betr. Massnahmen gegen die Blutlaus vom 20. Febr. 1885, A. S. n. F. VIII 38. — Vgl. B 1883 II 244; 1882 II 930, 931; vgl. Nr. **18**.

---

[1]) Jetzt besteht das Handels-, Industrie- und Landwirtschaftsdep. des BR aus den drei Abteilungen: Handel, Industrie und Landwirtschaft, A. S. n. F. XVI 160.

[2]) Im Budget für das Jahr 1891 war ein Ausgabenposten von Fr. 906,478 für die Abteilung III: Landwirtschaft, des Industrie- und Landwirtschaftsdep. (inbegriffen Fr. 125,000 Viehseuchenpolizei, Fr. 30,500 Besoldungen) enthalten. B 1890 IV 1051; 997—1007; dieser Posten ist in der Staatsrechnung für 1900 auf Fr. 2,733,565.59 angestiegen (inbegriffen Fr. 250,162.30 Viehseuchenpolizei, Fr. 44,958.30 Besoldungen).

[3]) Das Budget für das Jahr 1891 enthielt einen Ausgabenposten von Fr. 420,000 für gewerbliche und industrielle Berufsbildung, B 1890 IV 992; in der Staatsrechnung für 1900 beträgt dieser Posten Fr. 907,777.15.

II. BGes. betr. die Förderung der Landwirtschaft durch den Bund vom 22. Dez. 1893, A. S. n. F. XIV 209. — Botsch. des BR vom 28. Nov. 1892, B 1892 V 441, veranlasst durch die Motion Curti und Genossen, in folgendem Wortlaute vom NR den 16. Juni 1891 erheblich erklärt: Der BR ist eingeladen, zu untersuchen, ob nicht der BBeschl. betr. die Förderung der Landwirtschaft durch den Bund vom 27. Juni 1884, im Sinne grösserer Nutzbarmachung für die letztere, einer Revision zu unterstellen sei; ferner wird der BR ersucht, eine Zusammenstellung der Tatsachen zu veranlassen, welche er über die landwirtschaftliche Bodenverschuldung und ihre Folgen in Erfahrung bringen kann, Übers. Verh. BVers. Juni 1891, Nr. 52; Ber. der Komm. des NR vom 16. Mai 1893 (Eschmann), B 1892 III 53; Stenog. Bulletin der BVers. 1893, III S. 113 ff, 285 ff, 397—408. — Vollz.-Verord. des BR vom 10. Juli 1894 zu dem BGes., A. S. n. F. XIV 287. Vgl. B 1893 I 786, 1894 I 430, 1895 III 860 (Art. 9 litt. b), 1896 I 820.

BBeschl. betr. die landwirtschaftlichen Versuchs- und Untersuchungsanstalten vom 26. März 1897, A. S. n. F. XVI 209, und BBeschl. betr. Bewilligung des Kredites für die Erstellung der schweiz. land- und milchwirtschaftlichen Versuchs- und Untersuchungsanstalt auf dem Liebefeld bei Bern vom 29. Juni 1898, A. S. n. F. XVI 771, erlassen in Ausführung des Art. 4 des Landwirtschaftsges. — Botsch. des BR vom 12. März 1896 nebst Nachtragsbotsch. vom 29. Sept., B 1896 II 277, IV 53, und Botsch. des BR vom 20. Dez. 1897, B 1898 I 33. — BRBeschl. betr. die Organisation und die Beamtungen der schweiz. landwirtschaftlichen Versuchs- und Untersuchungsanstalten vom 30. Okt. 1900, A. S. n. F. XVIII 251.

BBeschl. betr. die Errichtung eines schweiz. Hengsten- und Fohlendepots (in Avenches) vom 1. Juli 1898 (nicht allgemein verbindlicher und dringlicher BB), A. S. n. F. XVI 776, erlassen gestützt auf Art. 7 litt. a des Landwirtschaftsges. — Botsch. des BR vom 13. Juni 1898, B 1898 III 733. — BRBeschl. betr. die Organisation und den Betrieb des eidg. Hengsten- und Fohlendepots in Avenches vom 2. April 1901, A. S. n. F. XVIII 616.

BBeschl. betr. die Übernahme der Versuchsanstalt für Obst-, Wein- und Gartenbau in Wädenswil durch den Bund und die Bewilligung eines Kredites für die Errichtung eines Laboratoriums und eines Keltergebäudes vom 27. Juni 1902 (nicht allgemein verbindlicher BBeschl.), A. S. n. F. XIX 107, erlassen in Ausführung des Art. 4 des Landwirtschaftsges. — Botsch. des BR vom 17. Mai 1902, B 1902 III 335. — BRBeschl. betr. die Organisation und die Beamtungen der schweiz. Versuchsanstalt für Obst-, Wein- und Gartenbau vom 30. Juli 1902, A. S. n. F. XIX 120; 192.

Motion Curti: Der BR ist eingeladen, zu untersuchen, ob nicht die Art. 9–11 des Landwirtschaftsges. in der Weise zu ergänzen seien, dass bei Bodenverbesserungen, deren Voranschlag die Summe von 10,000 Fr. übersteigt, kantonale und BBeiträge teils neben den Subventionen, teils an Stelle derselben, in der Form ratenweise rückzahlbarer Darlehen zu billigem Zinsfusse gewährt werden könnten, vom NR den 20. April 1898 abgelehnt, Uebers. Verh. BVers. April 1898, Nr. 39.

6. Die BVers. hatte anlässlich der Festsetzung des Budgets für das Jahr 1881 den 23. Dez. 1880 folgendes Enquête-Postulat betr. die Hebung der Landwirtschaft angenommen.

Der BR wird eingeladen, einlässliche Nachforschungen und Untersuchungen über die Art und Weise, über die Grösse der

Beiträge und über die verschiedenen Institutionen anzuordnen, mittelst deren in den übrigen Staaten Europas die Hebung der Landwirtschaft angestrebt und gefördert wird, und sodann Bericht und Anträge einzubringen über die aus diesen Erhebungen für unsere Verhältnisse sich ergebenden Anforderungen.

Postl-Slg. n. F. 222.

Der BR kam dem Postulat nach, indem er die gewünschten Materialien sammeln und von Dr. A. Krämer, Professor der Landwirtschaft am eidg. Polytechnikum in Zürich, bearbeiten liess. Dieser erstattete Ende Mai 1882 an den BR Bericht in einer Schrift: «Vergleichende Darstellung der Massregeln und Einrichtungen zur Förderung der Landwirtschaft in verschiedenen Ländern Europas und ihre Nutzanwendung auf schweiz. Verhältnisse». Ferner veranstaltete der BR eine Enquête; er lud die KReg. und landwirtschaftlichen Vereine der Schweiz ein, ihm eine vollständige Übersicht aller derjenigen Massnahmen und Einrichtungen zu übermitteln, welche von ihnen zur Förderung der Landwirtschaft getroffen worden sind.

Mit Botsch. vom 4. Dez. 1883 legte alsdann der BR der BVers. den Entw. eines dem Referendum nicht zu unterstellenden BBeschl. betr. die Förderung der Landwirtschaft durch den Bund vor, der mit einigen Abänderungen und Beifügung des Referendumsvorbehaltes, den 27. Juni 1884 von der BVers. zum Beschluss erhoben wurde.

Ueber die verfassungsmässige Zulässigkeit der Betätigung des Bundes auf dem Gebiete der Landwirtschaft enthält die Botsch. des BR folgende Ausführungen:

Schauen wir uns in der BV um, so finden wir keine Bestimmung, welche der Förderung der Landwirtschaft im engern Sinne ruft; mit keinem Worte ist derselben ausdrücklich gedacht. Wird aber die Frage in ganz allgemeiner Weise gestellt, so können die folgenden Artikel in Betracht kommen.

Art. 2 der BV vom Jahre 1848 und, wörtlich übereinstimmend damit, der Art. 2 derjenigen vom Jahre 1874 führt in der Umschreibung des Staatszweckes des Bundes unter anderm auf: .... die Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt der Eidgenossen.

Nun liegt in der Pflege der landwirtschaftlichen Interessen allerdings eine Beförderung der Wohlfahrt, wenn auch nicht aller, so doch eines sehr grossen Teiles der Schweizerbürger, in Bezug auf die indirekten Wirkungen, des weitaus grössten Teiles der Gesamtbevölkerung der Schweiz. Aber von welchem andern Zweige der Volkswirtschaft

kann das nicht auch gesagt werden, von der Grossindustrie, vom Kleingewerbe, dem Handwerke, dem Handel, kurz von allen ehrbaren Erwerbsarten?

Es ist ferner daran zu erinnern, dass Art. 2 der BV ja nur in ganz allgemeiner Weise die Staatszwecke umschreibt und deshalb nur im Zusammenhange und im Einklange mit allen übrigen Grundbestimmungen unseres Grundgesetzes aufgefasst und zur Anwendung gebracht werden kann. Unter jenen Bestimmungen ist besonders Art. 3 der BV zu beachten, welcher die kantonale Souveränetät nur insoweit beschränkt, dass sie sich nicht auf solchen Gebieten äussern kann, welche der Bundesgewalt übertragen sind; und da die Souveränetät der Kantone sich wesentlich in dem Gesetzgebungsrecht äussert, ist auf dem Gebiete der Landwirtschaft eine Betätigung des Bundes, welche eine Beschränkung der bezüglichen kant. Gesetzgebung zur Folge hätte, insoweit ausgeschlossen, als nicht spezielle Bestimmungen der BV ausdrücklich dem Bund die Kompetenz zu legiferieren einräumen.

Als indirekt mit der Landwirtschaft zusammenhängend können folgende Artikel bezeichnet werden: Art. 24, 25 und 69.

In diesen Artikeln ist aber die Verpflichtung des Bundes zur Förderung der Landwirtschaft genau umgrenzt. Hätte man dem Bunde im Jahre 1874 noch andere Pflichten mit Bezug auf das landwirtschaftliche Gewerbe übertragen wollen, so hätte dies sicherlich nach den Art. 24 und 25 der BV seinen Ausdruck gefunden. Auf allen andern Gebieten der Landwirtschaft steht dem Bunde ein Gesetzgebungsrecht nicht zu.

Wenn nun aber auch eine solche Kompetenz nicht vorhanden ist und für den Bund die verfassungsmässige Pflicht zu einer Intervention auf dem Gebiete der Landwirtschaft nicht nachgewiesen werden kann, so schliesst das nicht aus, dass er freiwillig das landwirtschaftliche Gewerbe zu verbessern sucht und zum Zwecke der Hebung und Förderung desselben von den Kantonen oder privaten Vereinigungen geschaffene Institutionen unter gewissen Umständen unterstützt.

Nun ist es allerdings in der Praxis seit mehr als zwanzig Jahren so gehalten worden. Von Jahr zu Jahr haben die Ausgaben des Bundes für die Landwirtschaft zugenommen. Während im Budget des Jahres 1859 nur eine Summe von Fr. 4000 zu gunsten der Landwirtschaft figuriert, sieht dasjenige pro 1884 eine Subvention von über Fr. 200,000 vor. . . . . Aber da bis vor wenigen Jahren die einzelnen Ansätze meist nur anlässlich der Budgetberatung fixiert wurden . . . . ., ist dem BR die Prüfung dieser Unterstützungen nach ihrer konstitutionellen Berechtigung noch nie so nahe gelegt worden, als in dem

Momente, wo es sich darum handelt, für eine Reihe von Jahren eine ausgibigere Intervention des Bundes auf dem Gebiete der Landwirtschaft eintreten zu lassen und ein gewisses grundsätzliches System in das Chaos der bisherigen, auf vereinzelte Gesuche und individuelle Anträge hin votierten Subventionen zu bringen.

Es ist selbstverständlich, dass dem Bund auch da, wo er ein Gesetzgebungsrecht nicht besitzt, wo er aber Subventionen auswirft, die Befugnis zusteht, einerseits die Bedingungen festzustellen, unter denen Subventionen von ihm erhältlich sind, anderseits über die Verwendung der von ihm gespendeten Geldbeträge allgemeine Vorschriften zu erlassen. Aus dem Nachweise, dass eine ausgibigere Unterstützung der Landwirtschaft nicht eine verfassungsmässige Obliegenheit, sondern ein Akt der Freiwilligkeit, eine Folge der Rücksichtnahme auf gewisse Verhältnisse, auf die Zeitlage ist, folgt aber auch, dass von einer Verwendung der finanziellen Mittel des Bundes erst dann die Rede sein kann, wenn derselbe seinen verfassungsmässigen Obliegenheiten nachgekommen ist, d. h. es dürfen durch Subventionen zu gunsten der Landwirtschaft die in der Verfassung dem Bunde übertragenen Aufgaben nicht vernachlässigt werden.[1])

Aus dem bisher Gesagten und dem Umstande, dass der Bund in den Kantonen keine Organe zur Vollziehung der von ihm allfällig getroffenen Massnahmen besitzt, dass er sich daher an die kant. Gesetzgebung, an die bestehenden Verhältnisse anlehnen muss, folgt auch ferner, dass er nicht selbstschaffend,[2]) sondern nur fördernd, ermutigend und anregend vorgehen kann, und dass er überall der Mitwirkung der Kantone und unter Umständen auch der Vereine sich bedienen muss. Es folgt aber auch weiter daraus, dass die Hauptaufgabe zur Förderung der Landwirtschaft Sache der Kantone ist.

Fragen wir uns schliesslich, da ein Nachweis für die konstitutionelle Verpflichtung des Bundes, die Landwirtschaft zu fördern, nicht geleistet werden kann, unter welchen Umständen und auf welchen Gebieten der Bund mittelst Subventionen intervenieren soll, so kommen wir zu dem Schlusse, dass dies da zu geschehen hat:

1. wo die Kräfte und Mittel der Kantone nicht ausreichen;

2. wo es sich um Unternehmungen, Einrichtungen oder Massnahmen handelt, die für die ganze Schweiz oder für einen grossen Teil derselben von Interesse sind;

---

[1]) Blumer-Morel, Handbuch des schweiz. Bundesstaatsrechtes, zweite Auflage 1877, I S. 593.

[2]) Auf Grund des Landwirtschftsgs. von 1893 (Art. 4, 7) hat nun der Bund auch eigene Anstalten zur Förderung der Landwirtschaft errichtet.

3. wo es sich um Verhältnisse handelt, deren Regelung wegen der Intensität des Verkehrs den Kantonen nicht allein überlassen werden kann;

4. wo es sich um Wegräumen von Hindernissen handelt, die einer gedeihlichen Entwicklung der Landwirtschaft im Wege stehen.

Wo diese Voraussetzungen vorliegen, da scheint es angezeigt, dass der Bund — aber immer nur innerhalb der ihm durch die gegenwärtige BV eingeräumten und durch die kantonale Souveränetät nicht verschlossenen Kompetenz — durch materielle Unterstützung interveniere; wo diese Rücksichten nicht in Betracht kommen, da soll es Aufgabe der Kantone bleiben, das Nötige vorzukehren.[1])

B 1883 IV 867; vgl. Ber. der Kom. des StR. B 1884 I 477.

Der BBeschl. vom 27. Juni 1884 wurde durch das sog. Landwirtschaftsges. vom 22. Dez. 1893 ersetzt. Im Bericht der Komm. des NR ist sowenig wie in der Botsch. des BR die verfassungsrechtliche Seite der Frage behandelt; es wird nur gesagt: Wenn der Bund berechtigt war, gemäss dem BBeschl. vom 27. Juni 1884 der schweiz. Landwirtschaft fördernd und unterstützend beizustehen, so wird er es auch in der Form eines BGes. tun können, da die vorgeschlagenen gesetzlichen Bestimmungen keineswegs dahin tendieren, die kantonale Souveränetät irgendwie zu beeinträchtigen, sondern dieselben sich an die bestehenden Verhältnisse anlehnen und nicht selbst ausführend, sondern nur fördernd und anregend wirken und die eigenen Leistungen der Kantone unterstützen wollen. Im Votum des Berichterstatters der Komm. des StR (Lienhard) findet sich folgende Ausführung:

Die Komm. glaubt, die Kompetenz des Bundes lasse sich auch in anderer Weise als nur von dem Gesichtspunkte des Rechts der Verfügung über die Finanzen begründen, nämlich aus dem Wesen der Sache selbst. Der Bund stellt sich nicht an die Stelle der Kantone, er hebt ihre Tätigkeit nicht auf, er beseitigt ihre Kompetenzen nicht, sondern unterstützt in erster Linie nur die Bestrebungen der Kantone; er hilft ihnen, und das darf er auch tun, ohne dass eine ausdrückliche Bestimmung der BV ihm die Kompetenz dazu gibt. Nur wo die Kantone nicht ausreichen, wo eine Institution ihre Kräfte übersteigt, oder wo sie ihrer Natur nach für ein weiteres Gebiet geschaffen werden muss, tritt

[1]) Zur Frage der Förderung der Landwirtschaft durch den Bund vgl. ferner B 1878 II 604 (Ablehnung der Motion betr. ein dem eidg. Dep. des Innern beizugebendes, aus Fachmännern bestehendes, ständiges Kollegium für Landwirtschaft, vgl. hiezu auch Stenogr. Bulletin der BVers. 1893, III S. 128 ff, 298). Postl-Slg. n. F. 294, 297, 411; 170, 282, 329, 330, 367; 221, 260, 374, 550, 557, 558.

der Bund direkt ein, im vorliegenden Ges. also nur ausnahmsweise und nur in einer Weise, welche durchaus mit dem Wesen des BStaates, wie er in der Verf. zum Ausdruck gelangt, übereinstimmt.

Stenogr. Bulletin der BVers. III, S. 298.

7. Bekämpfung der Phylloxera. Den 27. Dez. 1875 wurde der BR von der BVers. eingeladen, zu prüfen, ob nicht eine Subventionierung derjenigen Kantone, denen durch die Massregeln gegen die Phylloxera vastatrix (Reblaus) Kosten erwachsen, durch das Interesse des Landes und die Billigkeit geboten sei.

Postl-Slg. n. F. 62 (BBeschl. zum Budget pro 1876, Art. 2, A. S. n. F. II 53).

Die Annahme des Postulates war hauptsächlich durch die ausserordentlichen Auslagen veranlasst worden, welche dem Kanton Genf erwachsen waren, durch Massnahmen zum Zwecke der Ausrottung der Reblaus in den Weinbergen von Pregny, wo dieselbe sich zum ersten Male im Jahre 1874 gezeigt hat; diese Auslagen betrugen mehr als Fr. 100,000.

Mit Botsch. vom 7. Dez. 1876 legte der BR der BVers. einen Gesetzesentw. vor über die gegen das Eindringen und die Ausbreitung der Reblaus in der Schweiz zu ergreifenden Massregeln. Der BR bemerkte hiebei: Dass der Bund über diesen Gegenstand Gesetze zu erlassen berechtigt sei, wird zwar in der BV nicht ausdrücklich gesagt; diese sieht kein Gesetz dieser Art vor, wie dies z. B. für die Epidemien und Viehseuchen der Fall ist (Art. 69); aber man kann die in Frage stehende Berechtigung des Bundes durch Analogie aus dem Ganzen der BV und im Besondern aus Art. 2 derselben ableiten, welcher Art. 2 als einen der Zwecke der Eidg. die Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt bezeichnet. Nun ist aber die Reblaus eine der grössten Gefahren für die nationale Wohlfahrt; und wenn man zweifelsohne die Ueberzeugung haben muss, dass die vereinzelten Anstrengungen der Kantone unter solchen Umständen unvermögend wären, so ist es nach Ansicht des BR nicht nur ein Recht, sondern eine Pflicht des Bundes einzutreten. B 1876 IV 775.

Die BVers. beschloss zunächst den 15. Juni 1877, nach Antrag der Komm. des NR:

> Den Kantonen, welche sich genötigt sahen oder künftig genötigt sehen werden, Vorsichtsmassregeln gegen die Reblaus zu ergreifen, bevor ein sachbezügliches BG erlassen ist, sollen rückwirkend die eidg. Entschädigungen zukommen, welche im

gedachten Gesetze vorgesehen werden können, unter der Bedingung, dass sie bei den betreffenden Vorkehrungen sich an die Weisungen der BBehörde halten.

Diese Entschädigungen dürfen nicht weniger als ein Drittel der von den Kantonen gemachten Auslagen betragen.

Die BVers. zog in Betracht:

dass der BR den 14. März 1877 den europäischen Staaten, in denen Weinbau betrieben wird, die Veranstaltung eines internationalen Kongresses zur Beratung von Massnahmen, welche gemeinsam gegen die Ausbreitung und für die Zerstörung der Reblaus getroffen werden können, vorgeschlagen hat,

dass dieser Kongress voraussichtlich in Bälde wird eröffnet werden können, da die Hauptstaaten bereits ihre Zustimmung erklärt haben,

dass die Ereignisse oder Schlussnahmen, zu welchen der Kongress gelangen wird, auf die von der Schweiz diesfalls zu erlassenden Gesetzesbestimmungen von Einfluss sein müssen,

dass es daher zeitgemäss erscheint, die Beratung des bundesrätlichen Gesetzesentw. vom 7. Dez. 1876 über diesen Gegenstand zu verschieben,

dass jedoch, wenn die Reblaus neuerdings in der Schweiz sich zeigen würde, es zu bedauern wäre, wenn, weil ein BG noch nicht besteht, die Seuche aus Mangel an vorsorgenden Massregeln weiter um sich greifen könnte,

dass es daher im öffentlichen Interesse liegt, die Kantone einzuladen, keine Vorkehrungen zu versäumen, welche eine erfolgreiche Bekämpfung des Übels versprechen, und ihnen hiefür die materielle Unterstützung des Bundes zu sichern.

A. S. n. F. III 102, Ber. der Komm. des NR vom 7. Juni 1877 (Désor). B 1877 III 525; 1876 II 332.

Der erwähnte internationale Kongress wurde den 6.—18. August 1877 zu Lausanne abgehalten; an demselben waren ausser der Schweiz vertreten Deutschland, Österreich-Ungarn, Italien, Frankreich, Spanien und Portugal. Auf Grund der von diesem Kongress aufgestellten Grundsätze betr. die gegen die Phylloxera vastatrix zu treffenden Massnahmen legte der BR. den europäischen Staaten einen Vertragsentwurf vor. Auf der zweiten, vom 3.—17. Sept. 1878 in Bern abgehaltenen Konferenz kam der internationale Vertrag betr. die gegen die Reblaus zu treffenden Massregeln zustande. Den 17. Dez. 1878 genehmigte die BVers. diesen Vertrag.

A. S. n. F. IV 424, 423; vgl. B 1878 III 655, IV 417; 1877 II 75; 1880 II 139.

Schon zu Anfang dieses Jahres hatte die BVers. mit dem als dringlich erklärten und sofort in Kraft tretenden BBeschl. vom 21. Febr. 1878 den BR eingeladen, den ihm vorgelegten Ges.-Entw. einer erneuten Prüfung zu unterbreiten und Bericht zu erstatten (Art. 1). Inzwischen aber ermächtigte sie den BR, im Einverständnis mit den Kantonen, bei den Verhütungs- und Heilversuchen gegen das drohende Übel sich angemessen zu beteiligen, und ermächtigte ihn insbesondere, eine angemessene Überwachung und Untersuchung der Weinberge sowie die erforderlichen Schutzmassregeln gegen die weitere Verbreitung der Reblaus anzuordnen, die Einfuhr, Zirkulation und Ausfuhr von Pflanzenstoffen und Produkten, welche Träger der Reblaus sein können, zu verbieten und die Übertretungen dieses Verbotes mit entsprechenden Bussen zu belegen (Art. 2), endlich wurde der BR für befugt erklärt, zu diesem Behufe von sich aus die nötigen Auslagen bis zum Betrage von Fr. 50,000 aufzuwenden (Art. 3).

A. S. n. F. III 337: vgl. Ber. der Komm. des NR vom 19. Dez. 1877, B 1878 I 70; Ber. der Komm. des StR vom 4. Febr. 1878, B 1878 I 183; Feuille fédérale 1878 I 115. 350; B 1878 II 589. 600.

In Ausführung der beiden BBeschl. vom 15. Juni 1877 und 21. Febr. 1878 erliess der BR den 18. April 1878 ein Vollz.-Regl. betr. Vorkehrungen gegen die Reblaus, A. S. n. F. III 433. B 1878 II 535. Dasselbe wurde später mehrmals ersetzt und ergänzt.[1]) Das in Art. 1 des BBeschl. vom 21. Febr. 1878 gerufene BGes. kam zwar nicht zustande; dagegen hat der BR auf Grund des Art. 10 des BB. betr. die Förderung der Landwirtschaft durch den Bund vom 27. Juni 1884, jetzt auf Grund des Art. 12 des Landwirtschaftsges. von 1893 (vgl. No. **6**) die nötige Vollmacht erhalten zum Erlass der erforderlichen Schutzmassregeln gegen die Verbreitung der Reblaus und anderer Schädlinge, A. S. n. F. VII 608, XIV 215. An Stelle des Vollz.-Regl. betr. Vorkehrungen gegen die Reblaus vom 29. Jan. 1886, erlassen in Vollziehung der internationalen Phylloxerakonvention, d. d. Bern den 3. Nov. 1881[2]) (A. S. n. F. VI 228, XII 117, 400)

[1]) Gründe der Abänderung und weitere Massregeln vgl. B 1880 I 346, 337. II 140. 1881 II 880. 1882 II 168. 1884 IV 138. 1885 II 341. 1886 I 344, 1887 I 452, 1888 II 79, 1889 I 745, 1890 I 745.

[2]) Diese internationale Konvention ist an Stelle der oben genannten vom 17. September 1878 getreten; sie ist von der BVers. den 25. April 1882 genehmigt worden (A. S. n. F. VI 227). Eine Zusatzerklärung vom 15. April 1889 vgl. in A. S. n. F. XI 338.

und des BBeschl. vom 27. Juni 1884 (A. S. n. F. IX 3), sind jetzt getreten die Art. 50 ff. der Vollz.-Verord. zum Landwirtschaftsges. vom 10. Juli 1894, A. S. n. F. XIV 308.[1])

8. Massnahmen des Bundes gegen die Futternot. Durch den dringlich erklärten BBeschl. vom 22. Dez. 1893 wurde der BR unter Erteilung des erforderlichen Kredites bevollmächtigt, den Kantonen 50% derjenigen Kosten und Ausgaben aus der BKasse zurückzuvergüten, die ihnen durch Ermässigung der Futterpreise, durch Übernahme von Transportkosten und von Kosten der Geldbeschaffung zu gunsten bedürftiger Landwirte erwachsen, ferner für Mais in Körnern den Einfuhrzoll zurückzuvergüten, sofern die Verwendung dieser Bezüge als Futtermittel nachgewiesen ist, und ebenso für Futtermehl und andere Futtermittel, die an die Adresse der KReg. gesandt oder unter deren Kontrolle bezogen werden, unter den ihm geeignet scheinenden Bedingungen und Einschränkungen. Hierbei haben die KReg. dem Bunde gegenüber die Garantie zu übernehmen, dass die Rückerstattung nur solchen Bezügen zu gute kommt, die für Linderung der Futternot bestimmt sind; und zu weiterer Verhütung missbräuchlicher Ausnutzung der Zollrückvergütungen wurde festgesetzt, dass diese nur für solche Sendungen bewilligt werden können, die bis spätestens Ende März 1894 zur Einfuhrverzollung gelangt sind und während der laufenden Dürrfutterperiode verwendet werden.

A. S. n. F. XIII 1018.

Soweit durch diesen BBeschl. ausserordentliche Zollrückvergütungen genehmigt werden, hat er seine gesetzliche Grundlage in der Vorschrift des Art. 34 des Zollges. vom 27. Aug. 1851 (A. S. II 544, n. F. XIII 420, 447, B 1893 III 258, 363, IV 764, 1894 I 578[2]); vgl. jetzt Art. 35, Abs. 2 des Zollges. vom 28. Juni 1893, A. S. n. F. XIII 704). Zur rechtlichen Begründung der Heranziehung des Bundes zur Tragung eines Teiles der den Kantonen erwachsenen Auslagen behufs Linderung der infolge der aussergewöhnlichen Trockenheit 1893 eingetretenen Futternot konnte freilich weder auf eine Vorschrift der BV, noch auf eine solche eines

[1]) Vgl. im weitern B 1891 II 285, 1892 II 87, 1893 I 679, III 32, 1894 I 499, 1896 I 601, II 783, 1078, 1898 I 156, 1900 I 167.

[2]) An Zollrückerstattungen erzeigt die Rechnung 1893 und 1894 ein Total von Fr. 386,749.71, wovon Fr. 118,048.45 für Rohmais, Fr. 267,215.49 für Futtermehl und Fr. 1485.77 für Roggen, B 1895 I 357.

BGes. hingewiesen werden. Indem der BR mit Botsch. vom 6. Dez. 1893 den Subventionsbeschl. den eidg. Räten, entsprechend dem Gesuche einer Konferenz kant. Regierungsabgeordneter, beantragte, bemerkte er, dass der BBeitrag an diese Kosten die Summe von Fr. 500,000[1]) nicht überschreiten werde; im weitern führte er aus:

Wir glauben absehen zu dürfen, an dieser Stelle die Bedeutung der Viehzucht und der Viehhaltung für unsere fast ausschliesslich auf diese Betriebszweige angewiesene Landwirtschaft zu betonen und die Folgen zu berechnen, die jeder Futterausfall für letztere haben muss.

Die Zahlen beweisen, welche Anstrengungen gemacht und welche Opfer gebracht worden sind, um diese Folgen nach Möglichkeit zu mildern. Diese Zahlen werden aber bis zum Ende der Winterfütterung noch bedeutend anschwellen. Sie geben übrigens auch dann noch kein richtiges Bild von der wirklichen Sachlage, indem sie keinen Aufschluss geben weder über die Mehrleistung der Landwirtschaft zu gunsten der Viehhaltung gegenüber andern Jahren, noch über die Auslagen, die für Streuematerial und Stalleinrichtungen gemacht werden mussten. Ein günstiger Herbst hat zwar die Entwicklung der Wurzelfrüchte über Erwarten gefördert und die Ausnützung der Herbstweide ermöglicht. Auch haben sich die Viehpreise erholt, und man darf mit dem Viehexport nachträglich zufrieden sein. Immerhin werden Jahre vergehen, bis die geleerten Räume der Ställe wieder besetzt sind und das für die Ausnützung unseres Bodens notwendige Betriebskapital wieder ergänzt ist.

Dieser Kapitalverlust ist es eben, der — gegenüber Krisen, welche die Industrie oder andere landwirtschaftliche Betriebszweige wie z. B. Obst- und Weinbau hin und wieder treffen — die Folgen eines allgemeinen Futterausfalles so besonders verhängnisvoll macht.

Günstige Jahre können dem Industriellen den entgangenen Gewinn, dem Arbeiter den zeitweise herabgesetzten Lohn, dem Wein- und Obstbauer seine Auslagen wieder einbringen. Ein günstiges Futterjahr würde den Schaden, der die Landwirtschaft jetzt getroffen hat und noch trifft, doppelt fühlbar machen, weil der verminderte Viehstand dieses Futter nicht ausnützen kann; es fehlt dann an Futterverwertern.

Wenn somit der Staat indirekt durch Verbreitung von geeigneter Belehrung, durch Erleichterung des Bezuges von Futtermitteln und direkt durch Aufwendung von Geldmitteln der Landwirtschaft hilft, diesen Kapitalverlust möglichst zu beschränken, so trägt er damit zur Erhaltung des nationalen Gesamtvermögens bei, und man darf diese Leistungen nicht als Begünstigung einer besondern Berufsklasse darstellen; denn ein solcher Verlust trifft sämtliche Bürger, so wie die Äufnung des Landesvermögens allen mehr oder weniger zu gute kommt.

[1]) Die genaue Summe ist Fr. 466,215.62, B 1895 I 736.

Auch wenn unsere Landwirtschaft kapitalkräftiger wäre, als sie es ist, und wenn es mit der fachlichen Ausbildung besser stände, als es der Fall ist, wäre unter den obwaltenden Verhältnissen das staatliche Eingreifen voll gerechtfertigt.

B 1893 V 434. — Vgl. ferner B 1893 III 32, 548, 953, IV 374, 408; Uebers. Verh. BVers. Juni 1893, Nr. 57.

III. Versicherungswesen.

BV Art. 34, Abs. 2, und Art. 34bis; vgl. unten Teil IV, Abschn. X, Kapitel 3 und 4.

9. Der Antrag der Komm. des NR zum Entw. eines BG betr. die Ausdehnung der Haftpflicht, als Art. 1bis die Bestimmung aufzunehmen:

> Der Bund kann Genossenschaften, die sich aus besonders gefährlichen Gewerben zum Zwecke der Kollektivversicherung bilden, unterstützen,

wurde im NR im Juni 1886 an die Komm. zur nochmaligen Prüfung zurückgewiesen. In ihrem Ber. vom 11. Okt. 1886 liess die Komm. die vorgeschlagene Bestimmung fallen; sie kam nicht in das BG vom 26. April 1887, A. S. n. F. X 165. Auch das eidg. Versicherungsamt (J. Kummer) hatte in seinem Gutachten vom 6. Aug. 1886 die Verfassungsmässigkeit des beantragten Zusatzartikels verneint. B 1886 III 45, 152; Erste Auflage I, S. 17.

10. Unterstützung der Hagelversicherung. Diese Frage ist heute beantwortet durch Art. 13 des Landwirtschaftsges. von 1893, wonach der Bund die Bestrebungen der Kantone für Hagelversicherung in der Weise unterstützt, dass die alljährlich in das BBudget aufzunehmende Summe zu Beiträgen an die Kantone verwendet wird, welche ihrerseits die Hagelversicherung erleichtern und fördern durch Bezahlung der Policekosten, mittelst Beiträgen an die Prämienzahlungen oder durch Bildung von Reservefonds, A. S. n. F. XIV 216. Die früher wiederholt nachgesuchte direkte Unterstützung der Hagelversicherungsgesellschaften durch den Bund war dagegen als verfassungswidrig bezeichnet worden.

B 1883 IV 885, 1887 III 287, 1888 IV 799, 1890 I 933, 1893 I 231, IV 776, V 821, 1899 V 1081. Vollz.-Verord. zum Landwirtschaftsges. Art. 76, A. S. n. F. XIV 319; Erste Auflage I S. 18—24.

IV. Handel und Gewerbe.

BV Art. 31; vgl. unten Teil III, Abschn. II, Kap. 2: Handels- und Gewerbefreiheit.

11. In Anwendung der Art. 31 litt. c (jetzt litt. e) und 64 der BV hat die BVers. den 23. Dez. 1880 das BG betr. Kontrollierung und Garantie des Feingehalts der Gold- und Silberwaren[1]) und den 17. Juni 1886 das BG betr. den Handel mit Gold- und Silberabfällen erlassen.

BG betr. Kontrollierung und Garantie des Feingehaltes der Gold- und Silberwaren vom 23. Dez. 1880, A. S. n. F. V 363. — Botsch. des BR vom 28. Nov. 1879 zum Entw. dieses BG, B 1879 III 986; Ber. der Komm. des StR vom 17. Dez. 1880, B 1881 I 221.

BG betr. Zusätze zum genannten BG vom 21. Dez. 1886, A. S. n. F. X 45. — Botsch. des BR vom 23. Nov. 1886 betr. den Entw. dieses BG, B 1886 III 910.

BG betr. den Handel mit Gold- und Silberabfällen vom 17. Juni 1886, A. S. n. F. IX 266. — Botsch. des BR vom 27. Nov. 1885 zum Entw. dieses BG, B 1885 IV 383. Vgl. B 1878 II 590, 1879 II 204, 1883 IV 586.

Über die Frage der Kompetenz des Bundes[2]) zum Erlass dieser Gesetze enthält die Botsch. des BR vom 28. Nov. 1879 folgende Ausführungen, die in der Botsch. vom 27. Nov. 1885 wiederholt werden:

Nach dem Wortlaut des Art. 64 der BV steht dem Bunde die Gesetzgebung zu über «alle auf den Handel- und Mobiliarverkehr bezüglichen Rechtsverhältnisse». Augenscheinlich fallen die Bedingungen, denen der Verkauf von Gold- und Silberwaren zu unterwerfen ist, in die Materien des Handelsrechts, ebenso wie die Bedingungen den Viehhandel betreffend und z. B. auch die auf den Gebrauch der Fabrik-

[1]) Ueber die Frage der Revision dieses BGes. im Sinne der Einführung der obligatorischen Kontrollierung sämtlicher in der Schweiz zum Verkaufe gelangender Gold- und Silberwaren, Bijouterie- und Goldschmiedarbeiten, vgl. B 1897 III 615, 1898 II 213.

[2]) Der Berichterstatter der Komm. des StR (Cornaz) bemerkt in seinem Bericht vom 17. Dez. 1880: In der BV findet sich kein förmlicher Text, welcher die Kontrollierung der Edelmetalle in die Befugnis des Bundes legt. Höchstens könnte man diese BKompetenz ableiten von der Verfassungsbestimmung, welche das Handelsrecht zentralisiert, sowie von derjenigen, welche die Handels- und Gewerbefreiheit nur mit Vorbehalt besonderer Bestimmungen einräumt. Streng genommen könnte die BKompetenz im Namen des an die Spitze der BV gestellten Grundsatzes bestritten werden, dass alles, was nicht durch eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung der BKompetenz zugeschieden worden ist, den Kantonen verbleibt, B 1881 I 225.

und Handelsmarken[1]) bezüglichen Bedingungen. Man kann nicht verlangen, dass diese speziellen Bedingungen durch das eidg. OR geordnet werden, denn dieses hat ausschliesslich allgemeine Rechtsgrundsätze zu enthalten. Ein Spezialgesetz über den Verkauf von Gold- und Silberwaren ist folglich ebenso notwendig, wie für die übrigen obenerwähnten Materien.

Die Verordnungen über den Verkauf von Gold- und Silberwaren haben keinen soliden Boden, wenn sie sich nicht auf Verfügungen der Gewerbepolizei stützen. Die gewöhnliche Rechtsregel, dass die Faktura Beweis unter den Parteien macht, selbst wenn sie durch die gesetzliche Präsumption ergänzt wird, dass in Ermangelung einer Faktura die Ware zum höhern Feingehalt verkauft worden ist, diese Regel, sagen wir, ist zur Abhilfe gegen Missbrauch ganz und gar unzureichend, wie dies eine lange Erfahrung in der Schweiz und anderswo unwiderleglich nachgewiesen hat. Darum haben auch alle Staaten, welche ein wenig Ordnung in diesen Handelszweig bringen wollten, verfügt, dass die genannten Waren, bevor sie zum Verkauf gelangen, den Kontrollbeamten behufs Anbringung eines amtlichen Stempels übergeben werden, durch welchen bezeugt wird, dass das Edelmetall den angegebenen Feingehaltsgrad besitzt. Eine solche Massregel beschränkt augenscheinlich die absolute Handels- und Gewerbefreiheit. Diese Freiheit ist durch Art. 31 der BV gewährleistet, jedoch nur unter Vorbehalt (Art. 31, litt. e). Der Bund hat ebensowohl wie die Kantone das Recht, dergleichen Verfügungen zu erlassen. Man vergleiche, um sich hievon zu überzeugen, den Text der BV von 1848, welcher in Art. 29, litt. b wie folgt lautet: «Die Verfügungen der Kantone über die Handels- und Gewerbepolizei»; die Worte «der Kantone» sind in der BV von 1874 unterdrückt worden, woraus also die BKompetenz hervorgeht.[2])

Ist der Bund befugt, im Gesetze über die Kontrollierung der Gold- und Silberwaren Strafbestimmungen aufzustellen? Zahlreiche Präzedenzfälle erlauben es, diese Frage zu bejahen. Obgleich die Strafgesetzgebung im allgemeinen den Kantonen vorbehalten ist, so hat doch der Bund in einer Reihe von Gesetzen, wie in dem Gesetz über die Viehseuchen, über den Zivilstand und die Ehe, über Mass und Gewicht, über die Jagd, über den Fischfang, über die Forstpolizei, über

[1]) Das BGes. betr. den Schutz der Fabrik- und Handelsmarken vom 19. Dez. 1879 (A. S. n. F. V 35, ersetzt durch das BGes. vom 26. Sept. 1890, A. S. n. F. XII 1) wurde erlassen in Anwendung des Art. 64 der BV. Weder die Botsch. des BR vom 31. Okt. 1879, noch der Ber. der Komm. des NR vom 1. Dez. 1879 zum Entw. dieses BGes. (B 1879 III 717. 1141) enthalten Erörterungen über die Kompetenz des Bundes zum Erlass desselben.

[2]) Beweiskräftig ist diese Argumentation allerdings nicht.

die Wasserpolizei, in dem Fabrikgesetz, über die Eisenbahnpolizei u. s. w. Strafbestimmungen erlassen. Das ist eine logische, oft notwendige Konsequenz des Rechtes der Gesetzgebung, und man begreift schwerlich, wie es in einem wohlgeordneten Staate möglich sei, dass, sobald der Befehl oder das Verbot, dieses oder jenes zu tun, aus der gleichen Regel entspringt, die Strafe im Falle des Ungehorsams hier eine strenge, dort eine nichtssagende sei und anderswo ganz fehle. Die Gleichheit in der Bestrafung ist mindestens ebenso legitim, wie die Gleichheit vor dem Gesetze. B 1879 III 994.

Und im Jahre 1885 fügte der BR bei:

Es versteht sich von selbst, dass die Polizeigesetze des Bundes in keiner Weise in das Strafrecht und die Organisation der Rechtspflege, welche ausnahmslos den Kantonen überlassen sind, eingreifen dürfen. Einzig für diejenigen Zuwiderhandlungen kann die BGesetzgebung Strafen aufstellen, welche aus der Verletzung von ihr ausgehender polizeilicher Vorschriften sich ergeben. Aber die Vergehen im allgemeinen, wie Diebstahl, Vertrauensmissbrauch, Hehlerei und Gehilfenschaft bleiben dem Strafrecht der Kantone unterstellt, und die Bestrafung derselben findet nach dem Verfahren und innert der Grenzen dieser Gesetzgebung statt. B 1885 IV 387.

Die Anregung zum Erlasse der beiden Gesetze lag in der Annahme des vom StR den 23. Dez. 1876 angenommenen Postulates (Motion Bodenheimer):

> Der BR ist eingeladen, über die Frage eine Untersuchung zu veranstalten, ob nicht durch Bundesgesetze die Kontrolle über Verarbeitung und Verkauf der Edelmetalle zu regeln sei.
>
> Postl-Slg. n. F. 101.

Den 19. Juli 1879 sodann erfolgte die Annahme der Motion Grosjean und Genossen durch den NR:

> Entsprechend dem ständer. Postulat vom 23. Dez. 1876 ist der BR eingeladen, für die nächste Dezember-Session Bericht und Antrag einzubringen betr. ein Gesetz über Kontrolle und Gewährleistung für Gold- und Silberarbeiten.
>
> Postl-Slg. n. F. 181.

Von der Voraussetzung ausgehend, dass die interessierten Kantone von sich aus Gesetze über den Handel mit Edelmetallen erlassen würden, sahen die BBehörden im Jahre 1880 bei Erlass des BG über die Kontrollierung des Feingehalts der Gold- und Silberwaren von dem Erlass eines Gesetzes über den Handel mit Edelmetallen vorläufig ab. Die Kantone erliessen jedoch diese Gesetze nicht. In Erwägung, dass jede Gesetzgebung, welche irgend

einen Teil der Schweiz, in welcher die Uhrenindustrie und die Bijouterie betrieben werden, unbeachtet liesse, keine genügenden Resultate erzielen könnte, wurde die Frage wieder vor die BBehörden gebracht.

Der NR nahm den 12. Dez. 1884 eine von Tissot und Genossen gestellte Motion an, des Inhalts:

> Der BR ist eingeladen, zu prüfen, ob nicht ein BG über Kauf und Verkauf von Gold- und Silberwaren auszuarbeiten sei, um der Industrie, sowie den Meistern und Arbeitern, welche solche Waren verarbeiten, die erforderliche Sicherheit zu gewähren.
>
> Postl-Slg. n. F. 328.

Nach Prüfung der Angelegenheit legte der BR der BVers. den 27. Nov. 1885 eine Botsch. und einen BGEntw. über den Handel mit Gold- und Silberabfällen vor. Dieser Entw. war die Grundlage des genannten BG vom 17. Juni 1886.

12. Subventionierung von Handelsmuseen. Infolge eines Postulates der BVers. vom 21. Dez. 1888 wurde der BR eingeladen, zu untersuchen, ob nicht die Handelsmuseen der Unterstützung des Bundes teilhaftig werden sollen (Post-Slg. n. F. 407). In seinem hierauf erstatteten Bericht vom 19. März 1889 stellte der BR, der von der schweiz. Handelskammer vertretenen Ansicht beipflichtend, den Antrag:

> Die Gründung von Handelsmuseen ist der Privattätigkeit zu überlassen.
>
> Der BBeschl. vom 18. Dez. 1884 betr. Vertretung der schweiz. wirtschaftlichen und kommerziellen Interessen im Auslande (A. S. n. F. VII 796) findet auch auf die Gründung solcher Institute analoge Anwendung. Demnach kann Handelsmuseen, die zur allgemeinen Förderung des schweiz. Handels ins Leben gerufen werden, auf gestelltes Ansuchen finanzielle oder anderweitige Unterstützung bewilligt werden, wenn dieselben sich nach der von den BBehörden vorzunehmenden Prüfung als nützlich und notwendig herausstellen.

Von diesem Antrag nahm die BVers. den 30. März, 6. April 1889 in genehmigendem Sinne Kenntnis.

B 1890 II 427.

In seinem Berichte hebt der BR hervor, dass es nicht angezeigt erscheine, dass vom Bunde auf seine Kosten und offiziell Handelsmuseen ins Leben gerufen werden; er bemerkt weiter: Es

ist bisher als Grundsatz beobachtet worden, dass der Staat nur da und nur insoweit ins wirtschaftliche Leben eingreife, als die Kräfte der Privaten nicht ausreichen. Wir glauben daher, dass der Bund nicht offizielle Handelsmuseen gründen soll, dass er aber, wenn Gruppen von Industrien und Gewerben solche Museen für ihren Interessenkreis ins Leben rufen wollen, sie unterstützt, wenn sich nach vorgenommener Untersuchung herausstellt, dass sie wirklich im allgemeinen Interesse des Landes liegen.

B 1889 I 647, II 128; 1890 I 84; vgl. sodann B 1884 IV 128; 1885 IV 128.

13. Gewerbeordnung. Der Bund hat nicht die Kompetenz, eine umfassende Gewerbeordnung zu erlassen.

Bericht der Komm. des StR vom 23. Nov. 1876 zum Fabrikgesetz (Kappeler), B 1876 IV 555; vom BR bestätigt in B 1891 III 196, ebenso von der BVers. durch den Versuch auf dem Wege der Revision der BV dem Bunde das Recht zur Gesetzgebung auf dem Gebiete des Gewerbewesens einzuräumen, B 1892 V 366, 1893 I 617, 1894 I 1025.

Der Bund könnte allerdings auf dem Wege der BGesetzgebung einzelne Teile einer Gewerbeordnung durchführen, ohne mit der bestehenden BV in Widerspruch zu kommen. Man kann das eidg. OR erweitern in dem Sinne, dass in demselben auch das Verhältnis zwischen Meister und Lehrling geregelt wird.[1]) Ferner bestehen schon Teile einer Gewerbeordnung: Fabrikgesetz, Haftpflichtgesetz. Weitergehende Wünsche aber, wie Kreierung von Innungen, Aufstellung eines Normalarbeitstages für das Gewerbe, Verpflichtung zum Schulbesuch, obligatorische Einführung von Prud'hommes etc. rufen einer Revision der BV.

BR in der Botsch. über die gewerbliche Enquête vom 20. Nov. 1883 und Ber. der Komm. des NR vom 8. März 1884 (Gonzenbach), B 1883 IV 588 ad 16, 1884 I 465 ad 16; 1884 II 885.

14. Obligatorische Berufsgenossenschaften.[2]) Die Einführung obligatorischer Berufsgenossenschaften ist ohne Revision der BV weder auf dem Weg der kant., noch auf dem der

[1]) Es hat auch der NR mit Beschl. vom 18. März 1884 den BR eingeladen, zu untersuchen und Bericht und Antrag zu bringen, ob nicht die gesetzliche Regulierung der Verhältnisse zwischen Meister und Lehrling und Meister und Gesellen stattfinden soll, Postl-Slg. n. F. 321. Eine Vorlage über diesen Gegenstand wurde der BVers. mit Rücksicht auf die Jahre hindurch pendente Frage der Ausdehnung der Kompetenz des Bundes zum Erlass einer allgemeinen Gewerbeordnung nicht vorgelegt. Vgl. B 1886 I 263, 1887 III 69, 1888 III 266, 1889 I 686, III 162, 1890 I 697, 1892 V 366, 1894 I 1025.

[2]) Vgl. Berghoff-Ising, Die sozialistische Arbeiterbewegung in der Schweiz, 1895 S. 347—361; Stenogr. Bulletin der BVers. 1893, III S. 343 ff., bes. S. 363—367 (Decurtins, Cramer-Frey); J. Scheidegger, Postulate für ein BGes. über Berufsgenossenschaften (gewerbliche Zeitfragen XIII), Bern 1895.

eidg. Gesetzgebung zulässig. Durch eine Revision der BV könnte allerdings die Verfassungsmässigkeit hergestellt werden, dagegen würden mit den auf Grund einer solchen Revision eingeführten obligatorischen Berufsverbänden die in Art. 31 der BV gewährleistete Freiheit des Handels und der Gewerbe und die in Art. 1 des eidg. OR stipulierte Freiheit der Vertragsschliessung schwinden.

Kreisschr. des eidg. Industriedep. vom 6. Aug. 1889, B 1889 III 1080.

Den 17. Juni 1889 hatte der StR die Motion Cornaz angenommen, durch welche der BR eingeladen wurde, die Frage der obligatorischen Berufsgenossenschaften in ihrer Gesamtheit und insbesondere in der Richtung zu prüfen, ob nicht in das eidg. Fabrikgesetz vom 23. März 1877, A. S. n. F. III 241, als Kapitel III a, Art. 16a, eine Zusatzbestimmung folgenden Inhalts aufzunehmen sei: «Die Kantone sind ermächtigt, für die Bedürfnisse gewisser Industrien obligatorische Berufsverbände zu schaffen.» Indem mittelst Kreisschr. vom 6. Aug. 1889 das eidg. Industriedep. den Kantonen diese nebst andern Motionen mitteilte, hob es gleichzeitig hervor, dass der Ursprung der Motion in den Verhältnissen der jurassischen Uhrenindustrie liege, dass aber auf kantonalem Boden schwerlich die erwarteten Resultate zu erreichen wären.

B 1889 III 1075, 1890 I 698; Ber. des BR vom 3. Juni 1891 zur Motion Cornaz, B 1891 III 205—211; 1892 V 384 (Erste Auflage IV S. 187 Anm., Ziff. 2); 1893 I 617; Uebers. Verh. der BVers. März 1893 Nr. 52.

15. Bestimmungen über Sonntags- und Nachtarbeit zu erlassen, hat der Bund keine Befugnis ausser bei denjenigen Etablissementen, die dem BG betr. die Arbeit in den Fabriken vom 23. März 1877, A. S. n. F. III 241, unterstellt sind.

BR den 10. Dez. 1889 in Beantwortung einer Petition von Bäckern, des Inhalts, es solle die tägliche Arbeitszeit im Bäckereigewerbe auf 14 Stunden im Maximum festgesetzt und die Sonntagsarbeit verboten werden; die Gesetzgebung über das Gewerbewesen im allgemeinen steht den Kantonen zu, B 1889 IV 1173.

16. Ankündung und Vertrieb sog. Geheimmittel. Mit Botsch. vom 12. Nov. 1879 unterbreitete der BR der BVers. in Anwendung von Art. 31 litt. c (jetzt litt. e) der BV den Entw. eines BG betr. Ankündigung und Vertrieb von sog. Geheimmitteln, Patentmedizinen und Spezialitäten, nachdem in den Jahren 1866 bis 1868 und dann wiederum 1877 und 1878 der Versuch konkordatsweiser Regelung dieser Materie missglückt war. Mit Beschl. vom 16. Dez. 1879 trat der StR auf den Entw. ein, der NR beschloss

jedoch den 18. und 25. Juni 1880 Nichteintreten, und den 1. Juli stimmte ihm der StR bei.

Die sehr zweifelhafte Kompetenz des Bundes zum Erlass eines solchen Gesetzes[1]) begründete die Komm. des NR in ihrem Bericht vom 16. Juni 1880 (Tschudy) folgendermassen:

Art. 31 der BV vindiziert das Recht in seiner litt. b (jetzt d) gegenüber der Gewerbefreiheit sanitätspolizeiliche Massregeln gegen Epidemien und Viehseuchen aufzustellen. Art. 69 sodann teilt dieses Recht ausdrücklich dem Bunde zu. Dadurch will die BV dem Bunde offenbar das Recht einräumen, die Gesundheit des Volkes und der Tiere durch allgemeine Gesetze und Verfügungen zu schützen, weil eben der Natur der Sache nach der Bund dazu besser befähigt ist als die Kantone mit ihren oft kleinen und durch zerrissene Grenzen umfangenen Gebieten. Der Art. 31 beschränkt aber die Gewerbefreiheit nicht nur durch seine litt. b (jetzt d), sondern auch durch litt. c (jetzt e), welche im allgemeinen Verfügungen über Handel und Gewerbe vorbehält. Und wo sind nun solche Verfügungen resp. gesetzliche Bestimmungen notwendiger und besser angewendet, als bei einem Gewerbe, wie der Handel mit Geheimmitteln, wo es nicht nur auf Täuschung durch prahlerische Ankündigungen und Versprechungen abgesehen ist, sondern wo nachgewiesenermassen sanitarische und moralische Schädigungen sehr oft eintreten, und wo es zumeist durch wucherische Preise, die oft an Betrug grenzen, auf finanzielle Ausbeutung des Publikums abgesehen ist?

Wenn dem Bunde nach Art. 34 der BV das Recht zukommt, gegen einzelne Industriezweige zur Sicherung der Gesundheit der Arbeiter Gesetze zu erlassen, ja einzelne Fabrikationszweige, wie die Erzeugung und den Verkauf von Zündhölzchen mit gelbem Phosphor[2]), gänzlich zu unterdrücken, so muss ihm unzweifelhaft auch das Recht zustehen, gegen die Geheimmittelfabrikation vorzugehen, durch welche die Gesundheit und das Leben von Hunderten und Tausenden bedroht sind.

---

[1]) Diese Kompetenz ist auch nicht durch Art. 69bis der BV für den Bund geschaffen worden. Gegenüber den 1898 unternommenen Bestrebungen verschiedener Kantone, dem Geheimmittelunwesen durch inhaltlich gleiche kantonale Vorschriften und durch Schaffung einer zentralen Untersuchungsstelle wenigstens in den grössten Auswüchsen Schranken zu setzen, wurde z. B. von Schaffhausen daran festgehalten, dass die Materie durch ein BGes. geregelt werden sollte; Schaffhauser Amtsblatt 1898, Nr. 33.

[2]) Das BG vom 23. Dez. 1879 betr. Fabrikation von Phosphorzündhölzchen und Phosphorstreichkerzchen (A. S. n. F. V 31) wurde durch das BG vom 22. Juni 1882 betr. Fabrikation und Verkauf von Zündhölzchen (A. S. n. F. 499, Art. 1) aufgehoben; jetzt gilt das Verbot des Art. 4 des BG vom 2. Nov. 1898 (A. S. n. F. XVII 77).

Nach Art. 33, Abs. 2 der BV hat der Bund das Recht, die Bedingungen festzustellen, welche Aerzte, Apotheker und Tierärzte zu erfüllen haben, wenn sie im Gebiete der Eidg. ihre Kunst ausüben und sich mit der Gesundheit und dem Leben von Menschen und Tieren beschäftigen wollen. Wie sollte nun dem gleichen Bunde das Recht mangeln, gegen die Geheimmittelfabrikanten, die sich ja auch mit der Gesundheit von Menschen und Tieren zu schaffen machen, die nötigen Sicherheitsmassregeln vorzuschreiben.

B 1880 III 530; vgl. B 1879 III 676. 668; 1878 II 594. 1879 II 205. 1880 II 34; Uebers. Verh. BVers. Juni 1880. Nr. 6; den Wortlaut des Entw. des BR s. in der Ersten Auflage I, S. 31—33.

V. Unterrichtswesen.

BV Art. 27. — Vgl. unten Teil IV, Abschn. XI.

17. Subventionierung permanenter Schulausstellungen. Ueber die Frage der Beteiligung des Bundes an den permanenten Schulausstellungen durch deren Subventionierung bemerkt der BR in seiner Botsch. vom 23. Nov. 1880 an die BVers., die ihn hierzu durch ein den 17. Dez. 1879 angenommenes Postulat eingeladen hatte:

Wenn auch die Sorge für das Schulwesen den Kantonen obliegt, so hat immerhin der Bund daran ein mächtiges Interesse: ein allgemeines, weil es sich dabei um die Wohlfahrt des Schweizervolkes handelt, und ein besonderes, weil ihm durch die Verfassung Recht und Pflicht auferlegt ist, darüber zu wachen, dass die Jugend in allen Kantonen einen genügenden Unterricht erhält. Es ist nicht leicht, hier gesetzgeberisch richtig einzugreifen, und noch schwerer dürfte es sein, mit Gesetz und Vorschriften zu erspriesslichen Resultaten zu kommen, wenn nicht die Behörden, welche sie auszuführen haben, und das Volk selbst Mittel und Wege klar erkennen und von der Zweckmässigkeit und praktischen Brauchbarkeit der verlangten Verbesserungen sich selbst überzeugen können. Wenn es ein einfaches und probates Mittel gibt, diese Vorbedingungen herbeizuführen, so sind es die Schulausstellungen, und es ist gewiss gerechtfertigt, wenn der Bund sich dafür interessiert und das Zustandekommen dieser Einrichtungen durch bescheidene Beiträge erleichtert.

Dabei kann es sich nicht nur um die Subventionierung eines einzigen pädagogischen Museums handeln; denn wir sind der Ansicht, dass dem schweiz. Schulwesen dermalen viel mehr gedient ist, wenn in verschiedenen Teilen unseres Landes solche Anstalten entstehen und sich entwickeln, selbst wenn dieselben einfacher und beschränkter

bleiben, und wir können nur wünschen, dass die Bestrebungen kräftig fortgeführt werden. Selbstverständlich kann der Bund nur unterstützend eingreifen, und wenn er das irgendwo tun soll, so muss nachgewiesen sein, dass die Anstalt an Gemeinden, Kanton und Privaten einen sichern Halt hat, eine richtige Organisation und ein den Verhältnissen entsprechendes Programm besitzt und Gewähr für zweckmässige Verwendung der BUnterstützung bietet.

Die BVers. nahm den 17., 23. Dez. 1880 in genehmigendem Sinne Vormerkung von der Botsch. des BR; sie gewährt an die verschiedenen permanenten Schulausstellungen in der Schweiz jährliche Beiträge.[1])

B 1880 IV 448, 440; Postl-Slg. n. F. 192 (A. S. n. F. IV 401); Uebers. Verh. BVers. Dez. 1880, Nr. 11. B 1880 II 14; vgl. B 1876 II 339, 1889, 1890 I 573, 1897 III 574 (betr. Schulausstellung in Genf).

18. Subventionierung landwirtschaftlicher Mittelschulen. Es ist die Frage aufgeworfen worden, ob der Bund die Kompetenz habe, landwirtschaftliche Mittelschulen zu unterstützen, im Hinblick darauf, dass ihm Art. 27 der BV nur die Befugnis einräumt, höhere Unterrichtsanstalten zu errichten oder solche Anstalten zu unterstützen.

Wir halten dafür — sagt der BR in seiner Botsch. vom 4. Dez. 1883 an die BVers. — dass es sich hier wie mit den übrigen Subventionen für Massnahmen und Einrichtungen der Kantone verhält. Eine Pflicht kann aus der Verfassung zu gunsten derselben ebensowenig abgeleitet werden, als aus der Ermächtigung, höhere Anstalten zu unterstützen, das Verbot abgeleitet werden kann, das von den Kantonen organisierte mittlere Unterrichtswesen mit eidg. Subventionen zu bedenken.

B 1883 IV 872; vgl. eidg. Landwirtschaftsges. 1893, Art. 3. BB vom 27. Juni 1884 betr. Förderung der Landwirtschaft durch den Bund, Art. 3. A. S. n. F. XIV 210, VII 606.[2])

[1]) Im Budget für das Jahr 1891 findet sich ein Beitrag von Fr. 5000 für permanente Schulausstellungen, B 1890 IV 862, derselbe ist im Laufe der Jahre auf Fr. 14,000 angestiegen, B 1900 VI 289; vgl. B 1876 IV 354, 1877 II 86.

[2]) Das eidg. Budget pro 1901 hat folgende Ausgabenposten im Kapitel Landwirtschaft: Stipendien Fr. 7000; theoretisch-praktische Ackerbauschulen Fr. 50,170; Hälfte der Unterrichtskosten der Anstalten Strickhof (Zürich), Rütti (Bern), Ecône (Wallis) und Cernier (Neuenburg); kantonale Gartenschule in Genf Fr. 18,750 (ausnahmsweise für drei Semester); landwirtschaftliche Winterschulen Fr. 71,350 (Strickhof, Rütti, Pruntrut, Sursee, Freiburg, Custerhof, Plantahof, Brugg, Lausanne, Genf); landwirtschaftliche Wandervorträge und Spezialkurse, von den Kantonen veranstaltet, Fr. 30,000; Weinbauschulen und Weinbauversuchsstationen Fr. 64,525 (Wädensweil, Lausanne-Vevey, Auvernier, Ruth-Genf, Lenzburg). B 1900 IV 487—489.

19. Kommerzielle, gewerbliche und industrielle Berufsbildung.[1])

I. BBeschl. betr. die gewerbliche und industrielle Berufsbildung vom 27. Juni 1884, A. S. n. F. VII 613. — Botsch. des BR über die gewerbliche Enquête vom 20. Nov. 1883, B 1883 IV 547; Ber. der Komm. des NR vom 8. März 1884 (Gonzenbach), B 1884 I 449; Ber. der Komm. des NR vom 3. Mai 1884 (Zschokke), B 1884 II 877. — Regl. des BR vom 27. Jan. 1885 über Vollz. des BB (jetzt aufgehoben), A. S. n. F. VIII 26; Kreisschr. dazu vom 27. Jan. 1885, B 1885 I 263, vgl. B 1885 II 291, III 755; 1894 I 420 ff., 1896 I 800.

II. BBeschl. betr. Förderung der kommerziellen Bildung vom 15. April 1891, A. S. n. F. XVII 148. — Botsch. des BR zu diesem BBeschl. vom 18. Nov. 1890, B 1890 IV 1081; Ber. der Komm. des StR vom 1. April 1891 (O. Blumer, Schaller), B 1891 I 376, feuille fédérale 1891 I 679. — Vollz.-Verord. des BR vom 24. Juli 1891 (jetzt aufgehoben), A. S. n. F. XII 151. Vgl. B 1890 I 84, II 428, 1891 II 251, V 50, 1892 II 835, III 227; 1895 I 908, 1896 II 184,[2]) 1899 I 691.

III. BBeschl. betr. die hauswirtschaftliche und berufliche Bildung des weiblichen Geschlechts vom 20. Dez. 1895, A. S. n. F. XV 448. — Ber. des BR betr. die Unterstützung von Koch-, Haushaltungs-, Dienstboten- und Krankenwärterkursen durch den Bund vom 23. Nov. 1894, B 1894 IV 229; Ber. der Komm. des StR (Wirz) vom 5. April 1895, B 1895 III 86. Vgl. B 1894 I 427, 1896 I 802, 1897 I 873, III 611. Uebers. Verh. BVers. Juni 1896, Nr. 42, 52; Dez. 1896, Nr. 50 (Motion Schäppi.)

IV. Frage der Revision der BB über Berufsbildung infolge BBeschl. vom 1. Juli 1898, Postl-Slg. n. F. 556, B 1899 I 718. — Ber. des BR vom 21. Nov. 1899, B 1899 V 561; Stenogr. Bulletin der BVers. 1900, X S. 35, 247, 290, 407, 499. Beschl. der eidg. Räte vom 23. Juni 1900: Zustimmung zum Standpunkte des BR, dass eine Revision der verschiedenen BB über Berufsbildung nicht vorzunehmen, dagegen soweit möglich, eine Uebereinstimmung der bezüglichen Durchführungsbestimmungen zu erzielen sei. Bezüglich der im Entw. vorliegenden Vollz.-Verord. zu den BB ... werden folgende Wünsche ausgesprochen: ... Die Anstalten und Vereine, welche vom Bunde subventioniert werden, haben weibliche

---

[1]) Betr. Ausbildung der Künstler vgl. Anregung zur Gründung einer Kunstschule im Kt. Tessin, Postl-Slg. n. F. 352 (Motion Riniker), hiezu Botsch. des BR vom 3. Juni 1887, B 1887 III 527—542. BBeschl. vom 18. Juni 1898 betr. Abänderung desjenigen vom 22. Dez. 1887 über Förderung und Hebung der schweiz. Kunst (Gewährung von Reisestipendien an tüchtige schweiz. Künstler), A. S. n. F. XVI 849, hiezu Regl. des BR vom 31. Okt. 1898, A. S. n. F. XVI 851. Botsch. des BR vom 30. Dez. 1897, B 1898 I 9. Vgl. B 1900 I 472, 1901 I 502.

[2]) Von den älteren Handelsschulen ist bloss noch die in Basel ohne BSubvention. Da dieselbe schon vor dem BBeschl. betr. Förderung der kommerziellen Bildung drei Jahreskurse besass und einstweilen keine mit Mehrausgaben verbundenen Reformen einzuführen im Falle war, so hatte sie gemäss dem Grundsatze der Verord., dass die schon bestehenden Lasten der Kantone u. s. w. durch die BSubvention keine Verminderung erfahren dürfen, keinen Anspruch auf BUnterstützung und bis jetzt auch keinen solchen erhoben. BB in B 1896 II 184.

Schüler zu denselben Bedingungen in die Kurse und zu den Prüfungen aufzunehmen wie männliche, wenn nicht am gleichen Orte genügende Organisationen für erstere vorhanden sind. Hierauf erliess der BR am 17. Nov. 1900: Vollz-Verord. zum BB betr. Förderung der kommerziellen Bildung und Vollz-Verord. zu dem BB betr. die gewerbliche und industrielle Berufsbildung und betr. die hauswirtschaftliche und berufliche Bildung des weiblichen Geschlechts, A. S. n. F. XVIII 261, 272; B 1901 I 779 bis 784, 822—841.

Die BVers. erliess den 27. Juni 1884 den BB betr. die gewerbliche und industrielle Berufsbildung, dessen Art. 1 und 2 festsetzen:

Art. 1. Zur Förderung der gewerblichen und industriellen Berufsbildung leistet der Bund an diejenigen Anstalten, welche zum Zwecke jener Bildung errichtet sind oder errichtet werden, Beiträge aus der Bundeskasse.

Wenn eine Anstalt noch andere als diese Berufsbildung, z. B. die allgemeine Bildung, zum Ziele hat, so wird der Beitrag des Bundes nur für erstere ausgerichtet.

Art. 2. Als Anstalten für die gewerbliche und industrielle Ausbildung sind zu betrachten: die Handwerkerschulen, die gewerblichen Fortbildungs- und Zeichnungsschulen, auch wenn sie in Verbindung mit der Volksschule stehen; die höheren industriellen und technischen Anstalten, die Kunst- und Fachschulen, die Muster-, Modell- und Lehrmittelsammlungen, die Gewerbe- und Industriemuseen.

Diese Bestimmungen finden seit dem BB betr. Förderung der kommerziellen Bildung vom 15. April 1891 analoge Anwendung auf die kommerziellen Bildungsanstalten und seit dem BB betr. die hauswirtschaftliche und berufliche Bildung des weiblichen Geschlechts vom 20. Dez. 1895 analoge Anwendung auf Unternehmungen und Anstalten, welche zum Zwecke dieser Bildung bestehen oder errichtet werden.

Auf Grund des von der BVers. den 28. April 1882 angenommenen Postulates:

Der BR ist eingeladen, eine Untersuchung über die Lage derjenigen Industrien und Gewerbe zu veranstalten, welche sich über die Handelsverträge beschweren, und zu prüfen, in welchem Masse zur Hebung dieser Industrien und des Handwerks beigetragen werden könnte, sei es durch Umarbeitung des Zolltarifs, sei es durch Unterstützung von Handwerker- und Kunstgewerbeschulen, sei es durch andere Mittel,

Postl-Slg. n. F. 273, B 1883 II 193,

hatte der BR eine gewerbliche Enquête veranstaltet. Im Anschluss an seine Botsch. über diese gewerbliche Enquête vom 20. Nov. 1883 legte der BR der BVers. einen BBeschl.-Entw. betr. die gewerbliche und industrielle Berufsbildung vor. Die Kompetenz des Bundes aber zur Unterstützung des gewerblichen Bildungswesens begründete der BR in dieser Botsch. in folgender Weise:

Die Mitwirkung und Unterstützung des Bundes wird zur Hebung der gewerblichen und industriellen Bildung und damit im Interesse des gemeinsamen Wohles angerufen. Nun heisst es in Art. 2 der BV ausdrücklich, dass der Bund die Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt der Eidgenossen zum Zwecke habe. Diese Bestimmung rechtfertigt die Unterstützung des Bundes beim gewerblichen und industriellen Bildungswesen.

In Beziehung auf Art. 27 der BV ist vor allem ins Auge zu fassen, dass es sich mit dem Vorschlage nicht um die allgemeine, sondern einzig um die gewerbliche und industrielle Berufsbildung handelt.[1]) Es gibt nun solche Bildungsanstalten, welche vom Staate, von Ortschaften, von Vereinen und Privaten und endlich solche, welche durch gemeinsames Zusammenwirken dieser Faktoren ins Leben gerufen worden sind. In keinem Falle sind konstitutionelle Bedenken geltend gemacht worden, und wenn nunmehr der Bund mit seiner Unterstützung hinzutritt, so liegt unseres Erachtens in Art. 27 hiefür weder ein Gebot noch ein Verbot.

Den Kantonen werden durch den BBeschl. keine Rechte weggenommen; derselbe steht somit auch in keiner Weise in Widerspruch mit Art. 3 der BV. Es wird kein Kanton gezwungen, die vom Bunde zur Unterstützung des gewerblichen und industriellen Bildungswesens anerbotene Hand anzunehmen, sondern es wird jedem derselben frei-

[1]) Anlässlich des BBeschl. vom 20. Dez. 1895 betr. die hauswirtschaftliche und berufliche Bildung des weiblichen Geschlechts nahm der NR die Erklärung ausdrücklich zu Protokoll, «dass der Beschluss nur die Tragweite habe, die gewerbliche, industrielle und hauswirtschaftliche Berufsbildung zu unterstützen», B 1896 I 802. Deshalb wurde das Begehren eines Kantons, der für seine 302 Arbeitsschulen die BUnterstützung in Anspruch nehmen wollte, abgewiesen, weil die betr. Arbeitsschulen laut Schulgesetz einen Bestandteil der Gemeindeschule bilden und jedes Mädchen bis zur gesetzlichen Entlassung aus der Gemeindeschule zum Besuche der Arbeitsschule verpflichtet ist, weil es sich demnach, wie aus dem obligatorischen Charakter des Schulbesuchs hervorgeht, um einen Teil des Volksunterrichts handelt, B 1897 I 875. Bei den Krankenwärterkursen handelt es sich zwar um berufliche Bildung, ihre Subventionierung wäre demnach auf Grund der BBeschl. von 1884 und 1895 zulässig; es wurde jedoch bis jetzt davon Umgang genommen, da deren eidg. Unterstützung in Zusammenhang mit der Kranken- und Unfallversicherung an die Hand genommen werden soll, B 1896 I 803; 1894 IV 229, 1895 III 96.

gelassen, von sich aus und ohne Unterstützung des Bundes jene Bildung auf die Höhe der Zeit zu bringen und sie dort zu erhalten.

B 1883 IV 593.

Der Ber. der Komm. des StR vom 3. Mai 1884 (Olivier Zschokke) enthält über die Frage, ob der Bund berufen sei, durch Förderung der gewerblichen Bildung die Notlage des Handwerks und der Gewerbe zu entfernen und auf diese Weise helfend einzutreten, folgende Bemerkungen:

Wir teilen die Ansicht des BR und des NR, welche diese Frage bejahen und sich hiebei auf Art. 2 der BV stützen, vollständig, nachdem durch die gewerbliche Enquête der Nachweis voll erbracht worden ist, dass die Wohlfahrt eines grossen Teiles unseres Volkes durch Verhältnisse gefährdet erscheinen, welche abzuändern ausser seiner Macht liegt.

Nach unserer Ansicht ist es nicht Aufgabe des Bundes, durch direkte Einwirkung in den Kantonen das Bestreben für Verbesserung des Realschulwesens wachzurufen. Es muss sicher hiezu die Initiative aus dem Bedürfnisse des Volkes, bezw. aus dem staatlichen Leben der Kantone hervorwachsen. Auch hier ist es angezeigt, dass man sich an das bereits Bestehende anschliesse und dasselbe weiter fortbilde. Dagegen muss als ebenso berechtigt bezeichnet werden, dass der Bund stets ein offenes Auge dafür behält, ob seine Subventionen im speziellen gut verwendet werden, mit andern Worten, dass er eine sachgemässe Kontrolle führe, wie er solche auch bei andern Subventionierungen (z. B. Flusskorrektionen u. s. w.) stets ausgeübt hat . . . Die BV von 1874 hat den Boden des Rechtsstaates, welcher die sog. Manchesterideen als massgebend anerkennt, verlassen, und das Volk anerkennt heute faktisch die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt der Eidgenossen auch in denjenigen Punkten, welche in der Verfassung nicht speziell und wörtlich erwähnt sind. B 1884 II 892.

20. Die Aufsicht des Bundes über die Verwendung der von ihm für die berufliche Bildung jährlich zu leistenden Subventionen ist in Art. 5, Abs. 1, des BBeschl. vom 27. Juni 1884 wie folgt näher festgesetzt:

> Der BR wird sich von den KReg. über die Verwendung der im Art. 4 erwähnten Summen nähere Auskunft geben lassen; er nimmt Einsicht von den Leistungen der Anstalten und lässt sich die Lehrprogramme, Berichte und Prüfungsresultate vorlegen.

Der BR erörtert nun in seinem Ber. vom 21. Nov. 1899 betr. die Revision der BBeschl. über Berufsbildung u. a. auch die Frage, ob

das Aufsichtsrecht des Bundes, insbesondere angesichts seiner von Jahr zu Jahr wachsenden Leistungen erweitert und ihm namentlich ein grösserer Einfluss auf die Vorstufe des gewerblichen Fortbildungsschulwesens und auf dieses selbst in den Kantonen eingeräumt werden sollte, damit die Hemmnisse sich mehr beseitigen liessen, die der vollen Wirksamkeit des beruflichen Bildungswesens Eintrag tun. Er führt dann folgendes aus:

Der Verwirklichung der Erweiterung des Aufsichtsrechts des Bundes steht indessen das verfassungsmässige Recht der Kantone auf die völlig selbständige Verwaltung und Gestaltung ihres Volksschulwesens entgegen. Auch die direkte Regelung der berührten Verhältnisse an den gewerblichen Fortbildungsschulen durch Verfügungen des Bundes dürfte zur Zeit noch Wirkungen nach sich ziehen, welche die bisher in der Regel ruhig und glatt sich vollziehende Durchführung des BBeschl. eher stören als fördern würden. Man wird bis auf weiteres sich mit dem Misverhältnis, dass der Bund zwar an die Kosten des gewerblichen Bildungswesens einen erklecklichen Beitrag bezahlt, aber ohne direkten Einfluss auf die Schulstufe bleibt, welche die Basis für das berufliche Bildungswesen zu bilden hat, abfinden müssen. Glücklicherweise fehlt es nicht völlig an indirekten Mitteln und Methoden, den vorhandenen Übelständen wenigstens einigermassen und langsam entgegenzuwirken. Wir möchten daher am Prinzip des BBeschl., dass die Mitwirkung des Bundes an der Entwicklung und am Betrieb des gewerblichen Bildungswesens nur einen freiwilligen, unverbindlichen Charakter beanspruchen könne, festhalten. Man muss auf die wachsende Einsicht und auf den guten Willen der Kantone abstellen, ihr Volksschulwesen der fortschreitenden Entwicklung anzupassen und namentlich die fatalen Lücken zu schliessen, die noch vielerorts zwischen dem letzten Schuljahr der Primarschule und dem praktischen Fortbildungsunterricht bestehen. Der Bund wird auch in Zukunft zur wirklichen Förderung der gewerblichen und industriellen Berufsbildung befähigt sein; seine in erster Linie auf der verdienstlichen Tätigkeit der Experten beruhende Kontrolle kann wesentliches zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Anstalten, zur richtigen Anpassung ihres Betriebes an den beruflichen Unterrichtszweck leisten. Die rechnerische und didaktische Kontrolle muss ungeschwächt fortdauern und ist oft geradezu unentbehrlich, wo bei den Nächstbeteiligten die nötige Erfahrung und Sicherheit noch mangelt. Dabei wird man sich auch ferner hüten, die initiative Kraft der Kantone, Gemeinden und sonstigen Interessentenkreise zu lähmen und diese Faktoren bureaukratisch zu bevormunden.

Wenn wir also einerseits daran festhalten, dass der Bund sich bezüglich der Erweiterung wie der Bemessung seiner Subventionen von

Fall zu Fall volle Freiheit wahre und das ihm zustehende Recht formeller und materieller Kontrolle nicht schmälern lasse, so sehen wir anderseits davon ab, Revisionsvorschläge aufzustellen, welche das Bestimmungs- und Aufsichtsrecht des Bundes erweitern und wirksamer gestalten sollten.

B 1899 V 568, hiezu Th. Curti in Stenogr. Bulletin der BVers. 1900. X S. 41.

21. Der Reg. des Kts. Basel-Stadt wurde vom BR im Jahre 1900 die Zusicherung erteilt, dass der Bund auf Grund des BBeschl. vom 15. April 1891 die in Basel zu errichtende Handelshochschule finanziell unterstützen werde. Hierbei machte der BR allerdings den Vorbehalt, dass die Frage offen bleibe, ob nicht ein Teil der Ausgaben für die dem Verwaltungs- und Verkehrswesen dienenden Abteilungen im Sinne des Art. 44 des BGes. betr. die Organisation der Verwaltung der BBahnen vom 15. Okt. 1897, A. S. n. F. XVI 572, durch die Bundesbahnverwaltung zu tragen sei. B 1901 I 780.

22. Das Gesuch des schweiz. Vereins zur Förderung der Knabenarbeitsschulen vom 16. April 1888, in welchem eine Erweiterung des Art. 2 des BBeschl. vom 27. Juni 1884 in dem Sinne angeregt wurde, dass den Handarbeitsschulen für Knaben in gleicher Weise wie den Fortbildungsschulen eine BUnterstützung gewährt würde, lehnte die BVers. mit Beschl. vom 30. März 1889 auf Antrag des BR ab:[1])

Wenn wir ein Hindernis — sagt der BR in seinem Ber. an die BVers. vom 19. März 1889 — dem Gesuche, um Revision des Art. 2 des BB vom 27. Juni 1884 zu gunsten der Knabenarbeitsschulen zu entsprechen, darin erblicken, dass letztere nicht die gewerbliche und industrielle Berufsbildung zum Ziele haben, während der BBeschl. einzig und allein der Förderung letzterer gewidmet ist, so führt der Umstand, dass postuliert wird, dass der Handarbeitsunterricht zum Bestandteil des Unterrichts in der Volksschule gemacht werde, zu einer weitern, nicht minder wichtigen Schwierigkeit. Verfassungsgemäss nämlich ist die Fürsorge für das Volksschulwesen Sache der Kantone, und es dürfte keinem Zweifel unterliegen, dass damit eine finanzielle Unterstützung eines Zweiges des Volksschulwesens durch den Bund ausgeschlossen ist, umso mehr, als eine solche ohne die Ausübung einer gewissen Kontrolle des Bundes nicht denkbar wäre.

B 1889 I 635, 709; 1890 I 713, bestätigt in B 1896 I 799.

[1]) Der Verein erhielt für das Jahr 1889 einen BBeitrag von Fr. 1000 zur Sammlung der gesamten bezüglichen Literatur, zur Publikation methodischer Arbeiten und Studienberichte, zur Bildung einer Mustersammlung von Vorlagen und Modellen aus verschiedenen Ländern, B 1890 I 715.

VI. Eisenbahnwesen. [1])

BV Art. 26, A. S. n. F. I 8.

BG über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen auf dem Gebiete der schweiz. Eidgenossenschaft vom 23. Dez. 1872, A. S. XI 1 [2]). — BG über Bau und Betrieb der schweiz. Nebenbahnen vom 21. Dez. 1899, A. S. n. F. XVIII 42; Uebers. Verh. BVers. Dez. 1899 Nr. 35, vgl. Erste Auflage I, S. 44—46.[3])

BG betr. die Erwerbung und den Betrieb von Eisenbahnen für Rechnung des Bundes und die Organisation der Verwaltung der schweiz. BBahnen vom 15. Okt. 1897, A. S. n. F. XVI 553; Uebers. Verh. BVers. Okt. 1897, Nr. 36.

23. Zulässigkeit der Eisenbahnverstaatlichung ohne vorausgehende Revision der Bundesverfassung. Die Frage, ob der Bund überhaupt berechtigt sei, Eisenbahnen zu besitzen und zu betreiben, ohne vorerst auf verfassungsmässigem Wege sich dieses Recht hiezu einräumen zu lassen, wurde vom BR in einem Nachtrag vom 15. Mai 1891 zu seiner Botsch. betr. den Ankauf von Centralbahnaktien bejaht, B 1891 II 841. Denselben Standpunkt, unter Wiederholung seiner früheren Argumentation, vertritt der BR auch in der sog. Rückkaufbotschaft vom 25. März 1897, von der Ansicht ausgehend, dass die Frage durch Art. 23 der BV in ganz klarer Weise entschieden sei. Er führt aus:

Gegenüber der Bestimmung des Art. 23, der wörtlich aus der BV 1848 in die jetzige aufgenommen wurde, könnte das Recht des Bundes zum Besitz und Betrieb der Eisenbahnen nur zweifelhaft sein, wenn die Eisenbahnen überhaupt nicht als öffentliche Werke gelten könnten, oder wenn sie aus besondern Gründen nicht in dem Wortlaut der BV inbegriffen wären.

Zu der ersten Annahme liegt offenbar kein Grund vor, denn es lässt sich wohl kaum eine Unternehmung denken, welcher der Charakter der Öffentlichkeit und der Gemeinnützigkeit in höherem Masse zukäme, als einer Eisenbahn, zumal für den Fall, dass der Bund den Besitz aller oder doch der hauptsächlichsten Eisenbahnen des Landes erwirbt. Die gegenteilige Auffassung wäre nur dann berechtigt, wenn nachgewiesen würde, dass es im Willen und der Absicht der konstituieren-

[1]) Vgl. A. Sichler, Schweiz. Eisenbahn-Litteratur 1830—1901, Bibliographie der schweiz. Landeskunde, Bern 1902. R. Herold, Der Schweiz. Bund und die Eisenbahnen, Münchener Volkswirtschaftliche Studien 49, Stuttgart 1902.

[2]) Vgl. Hürlimann, Die eidg. Eisenbahngesetzgebung (bis Ende 1885), Zürich 1887.

[3]) Vgl. O. Huber, Die Konzessionserteilung für Strasseneisenbahn- und Tramway-Unternehmungen, Zürich 1888.

den Behörden gelegen habe, die Eisenbahnen nicht unter die in Art. 21 der BV von 1848 genannten öffentlichen Werke zu begreifen.

Wir sind aber der Ansicht, dass sich der Beweis des Gegenteils in strengster Weise führen lasse. Der heutige Art. 23 der BV wurde in seinem genauen Wortlaut schon von der Revisionskommission der konstituierenden Tagsatzung (1848) vorgeschlagen. In ihrem den Verfassungsentwurf begleitenden Ber. vom 26. April 1848 (S. 25) erklärt die Komm. über diesen die öffentlichen Werke betreffenden Artikel:

«Die Eidgenossenschaft kann auf ihre Kosten öffentliche Werke errichten oder die Errichtung derselben unterstützen und zu diesem Zwecke gegen Entschädigung das Recht der Expropriation geltend machen. Bei diesem Artikel hatte man besonders die Einführung von Eisenbahnen im Auge.»

Bei der Beratung des Komm.-Entw. durch die Tagsatzung wurde dieser Gesichtspunkt aufs neue hervorgehoben (Eidg. Abschied 1847, IV S. 184).

Gegenüber diesen Erklärungen und dem klaren Wortlaut des unverändert angenommenen Artikels findet sich nirgends eine Spur, dass die gegenteilige Meinung auch nur geäussert worden sei, es dürfen unter dem Ausdrucke «öffentliche Werke» die Eisenbahnen nicht verstanden werden. Vielmehr ist es Tatsache, dass sämtliche bestehenden Eisenbahnen auf Grund des Art. 23 (Art. 21 der BV von 1848), d. h. darum zu stande gekommen sind, weil sie als öffentliche Werke betrachtet und erklärt wurden. Das Eisenbahnges. enthält in Art. 12 in Uebereinstimmung mit Art. 6 des alten Gesetzes vom 27. Juli 1852 die Vorschrift: «Die BGesetzgebung über die Verpflichtung zur Abtretung von Privatrechten findet auf alle vom Bunde konzedierten Eisenbahnen ihre Anwendung.» Und das eidg. Expropriationsgesetz vom 1. Mai 1850 wurde in Ausführung des Art. 21 der BV von 1848 erlassen und nach Art. 1 anwendbar erklärt, «wenn kraft Art. 21 der BV entweder öffentliche Werke von Bundeswegen errichtet werden oder die Anwendung dieses BGes. auf andere öffentliche Werke von der BVers. beschlossen wird.»

Durch die Anwendung dieser Gesetzesvorschriften sind demnach die sämtlichen bestehenden Privatbahnen ganz ausdrücklich als «öffentliche Werke» erklärt und durch die Verleihung des Expropriationsrechtes im Sinne des Art. 23 der BV «unterstützt» worden. Daraus folgt doch, dass die Eisenbahnen auch im Besitze des Bundes öffentliche Werke sind, und dass somit auch der Bund das Recht hat, dieselben nicht bloss zu errichten, sondern infolgedessen auch zu erwerben, zu besitzen und zu betreiben; wäre dies nicht der Fall, so hätte der

in allen Konzessionen aufgenommene Vorbehalt des Rückkaufes gar keinen Sinn.

Dieses Recht des Bundes ist auch bei den sehr erschöpfenden Verhandlungen, die im Jahre 1852 über Staatsbau und Privatbau stattfanden, von den Vertretern des letztern nie mit einem Worte in Zweifel gezogen, sondern im Gegenteil ausdrücklich anerkannt worden, wie aus dem Ber. der Komm. des NR vom 1. Mai 1852 deutlich hervorgeht. Nur die Pflicht des Bundes gemäss Art. 21 der BV Eisenbahnen zu bauen, wurde in Abrede gestellt, ausdrücklich aber zugegeben, «dass allerdings auch dem Bunde die Befugnis zustehe, Eisenbahnen von Bundeswegen zu bauen, dass es aber zunächst seine Sache sei, die Kantone in ihren mittel- oder unmittelbaren Eisenbahnunternehmungen zu unterstützen.» B 1852 II 93.

Über die verfassungsmässige Zulässigkeit des Rückkaufes kann um so weniger ein begründeter Zweifel bestehen, wenn mit Art. 23 der BV Art. 26 derselben zusammengehalten wird, der lautet:

«Die Gesetzgebung über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen ist Sache des Bundes.»

Wenn dieser Artikel auch in erster Linie die ausschliessliche Kompetenz des Bundes in Eisenbahnsachen gegenüber den frühern Befugnissen der Kantone zum deutlichen Ausdruck bringt, ist doch so viel klar, dass die Absicht der BVers. keineswegs dahinging, die bereits bestehende Rechtsstellung des Bundes bezüglich der Eisenbahnen zu schwächen und zu mindern. Jedenfalls wollte der Bund nicht die ihm laut den Konzessionen bereits zustehende Befugnis aus der Hand geben, jeweilen auf den konzessionsgemässen Termin die Bahnen zurückzukaufen. Wenn sich hinsichtlich des freihändigen Rückkaufes und der Expropriation sogar Gründe für die Notwendigkeit einer Verfassungsrevision anführen liessen, bestehen solche sicher nicht für den konzessionsgemässen Rückkauf, welcher seit 1852 allseitig als konstitutionell durchaus zulässig erachtet und daher in das BG über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen vom 27. Juli 1852 und in alle Konzessionen aufgenommen worden ist. Es muss gegenüber der mehr als vierzigjährigen auf Gesetz beruhenden Praxis der BVers. die Auslegung denn doch als unrichtig bezeichnet werden, die BVers. habe dem Bund das Recht des Rückkaufes nur theoretisch für den Fall wahren wollen, dass in irgend einer spätern Zukunft die verfassungsmässige Grundlage für denselben erst neu würde geschaffen werden. Wie bereits nachgewiesen, steht eine solche Interpretation im Widerspruche mit allen frühern Kundgebungen der Bundesbehörden.

Wenn wir somit der Ansicht sind, dass die BVers. gemäss der bestehenden Verfassung kompetent ist, den konzessionsgemässen Rückkauf zu beschliessen, halten wir anderseits dafür, dass dieser Beschluss

in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen ist, welches dem fakultativen Referendum untersteht. Für diesen Standpunkt ist die politische Erwägung entscheidend, dass der Übergang vom Privatbahnsystem zum Staatsbahnbetrieb eine Frage von so hoher volkswirtschaftlicher und politischer Bedeutung ist, dass dieselbe nur in Übereinstimmung mit der Mehrheit des Schweizervolkes befriedigend gelöst werden kann, und dass ein Ausschluss der Volksabstimmung gegenüber der demokratischen Entwicklung der eidgenössischen Politik durchaus nicht angeht. Dieser Grund scheint uns so ausschlaggebend zu sein, dass wir von weitern Erörterungen, welche die formelle Seite der Frage betreffen, glauben Umgang nehmen zu dürfen. B 1897 II 343.

In den eidg. Räten waren es namentlich Reichlin, Romedi, Kuntschen und Schaller, die im Gegensatz zur Ansicht des BR die Notwendigkeit einer vorausgehenden Revision der BV betonten, während Benziger, Brosi, Ceresole, Keel, Scherb u. a. die Auffassung des BR vertraten. Bundesrat Zemp erklärte:

Beim Erscheinen der Rückkaufsbotschaft wurde sofort die Konstitutionalität derselben bestritten . . . Ich persönlich hatte zu Anfang der Untersuchungen ebenfalls die Meinung, dass die Konstituierung eines verfassungsmässigen Rechtes voranzugehen habe, und hatte bei der grossen Expertenkomm. einen dahinzielenden Antrag eingereicht. Allein die Diskussion in der Expertenkomm. und noch mehr die nachfolgenden eingehenden Untersuchungen, die ich angestellt habe, belehrten mich, dass der Bund auf Grund des Art. 23 der BV berechtigt sei, vom konzessionsgemässen Rückkaufsrecht Gebrauch zu machen.

Stenogr. Bulletin der BVers. 1897, VII S. 917, ähnlich S. 352; vgl. ferner S. 230–233 (Reichlin), 339 (Romedi), 831 (Kuntschen), 914 (Schaller), 856 (Schobinger), 859 (Théraulaz); 236 (Wirz, zweifelhaft); anderseits S. 233 (Scherb), 828 (Gaudard), 835 (Benziger), 852 (Keel), 874 (v. Planta), 907 (Ceresole), 912 (Brosi).

24. Konzessionsgemässer Rückkauf der Eisenbahnen und das Rechnungswesen der Eisenbahngesellschaften.[1])

BBeschl. vom 24. April 1883 betr. die Frage des Rückkaufs der schweiz. Eisenbahnen, A. S. n. F. VII 109.

BG über das Rechnungswesen der Eisenbahngesellschaften vom 21. Dez. 1883 (jetzt aufgehoben), A. S. n. F. VII 429. – Botsch. des BR an die BVers. vom 6. März 1883 betr. I. die Frage des Rückkaufs der schweiz. Eisenbahnen und II. den BGEntw. über die Beaufsichtigung des Rechnungswesens der Eisenbahngesellschaften, B 1883 I 268; Bericht der Komm. des StR (Wirz) betr. den Rückkauf der schweiz. Eisenbahnen vom 3. April

[1]) Vgl. auch die Rückkaufsbotsch. vom 25. März 1897, B 1897 II 258 bis 261: Konzessionsgemässer Rückkaufstermin von 1883/1888.

1883, B 1883 II 538; Bericht des BR an Dr. S. Kaiser, Präsident der nationalr. Komm. in Sachen des Rückkaufs der Eisenbahnen, vom 12. April 1883, B 1883 II 912; Bericht der Mehrheit der Komm. des NR (Kaiser) vom 17. April 1883, B 1883 II 921; Bericht des Herrn Curti vom 18. April 1883, B 1883 II 929. — Bericht des BR an den schweiz. StR betr. das Rechnungswesen der Eisenbahndirektionen vom 11. Mai 1883, B 1883 II 969; Bericht der Mehrheit der Komm. des StR (Wirz) vom 26. Juni 1883 betr. den BGEntw. über die Beaufsichtigung des Rechnungswesens der Eisenbahngesellschaften, B 1883 IV 317; Bericht der Komm. des NR (Kaiser) über diesen BGEntw. vom 26. Okt. 1883, B 1883 IV 381. — B 1883 II 319, 1884 II 434 IV 180, 1885 II 379. — Anregung zur Revision des BG vom 21. Dez. 1883, B 1889 II 237, 1891 I 693.

BG über das Rechnungswesen der Eisenbahnen vom 27. März 1896, A. S. n. F. XV 517. — Botsch. des BR an die BVers. vom 11. Nov. 1895, B 1895 IV 53; Verhandlungen der BVers. im Stenogr. Bulletin 1895, V 709, 1896, VI 1, 182, 219. Volksabstimmung vom 4. Okt. 1896 über dieses BG, B 1896 IV 133.

Mit dem 1. Mai 1888 wurde für eine Anzahl schweiz. Eisenbahnen der Rückkaufstermin fällig, und es hatte die Eidgenossenschaft gemäss den Vorschriften der Konzessionen sich bis zum 1. Mai 1883 darüber schlüssig zu machen, ob sie von der Kündigung Gebrauch machen wolle.

Auf Grund des in der Botsch. vom 6. März 1883 niedergelegten Nachweises in Hinsicht auf die zum Rückkauf fälligen Bahnen:

1. dass das Anlagekapital der sämtlichen Bahnen zu hoch berechnet ist, und dass der Bund genötigt wäre, im Falle des Rückkaufes eine Reduktion von annähernd 85 Millionen Franken zu verlangen,
2. dass die von den Bahnen im Durchschnitt der letzten zehn Jahre bezahlten Dividenden gegenüber dem wirklichen Ertrage ebenfalls als zu hoch erscheinen und daher für die Zukunft ein wesentlich geringerer Ertrag in Aussicht genommen werden muss,
3. dass bei dem durch die Konzessionen vorgeschriebenen Rückkaufsverfahren und dem Mangel gesetzlicher Vorschriften über die Bestimmung der Rückkaufssumme jede Gewähr dafür mangelt, dass der Kaufpreis dem wirklichen Werte und Ertrage angemessen sein werde,

gelangte der BR zum Schlusse:

dass zur Zeit auf den konzessionsgemässen Rückkauf der Bahnen nicht eingetreten werden kann, ohne den Bund grossen finanziellen Gefahren preiszugeben. B 1883 I 321.

Die BVers. pflichtete den Anschauungen des BR bei, und dem Antrag des BR entsprechend beschloss sie den 21., 24. April 1883:

> Von dem Rechte der Kündigung der fälligen Konzessionen und des Rückkaufes der Eisenbahnen wird zur Zeit kein Gebrauch gemacht.[1])

Gleichzeitig ergab sich aber dem BR das weitere Resultat aus seinen Untersuchungen, dass zur Sicherung der volkswirtschaftlichen Interessen, denen die Bahnen zu dienen bestimmt sind, sowie zum Schutze des Landeskredites die finanzielle Verwaltung der Bahnen einer gesetzlich geordneten staatlichen Aufsicht unterstellt werden sollte. B 1883 I 322.

Der BR legte daher der BVers. den Entw. eines BG betr. die Aufsicht über das Rechnungswesen der Eisenbahngesellschaften vor. Aus den Beratungen der eidg. Räte ging dieser Entw. den 21. Dez. 1883 als BG über das Rechnungswesen der Eisenbahngesellschaften hervor.

Zur rechtlichen Begründung dieses Gesetzes enthält die Botsch. des BR vom 6. März 1883 folgende Erörterungen:

Dem Bunde als Aufseher und Wächter über die Eisenbahnen kommt kein Recht zu, von dem Richter die Anwendung der durch das eidg. OR aufgestellten Verwaltungs- und Rechnungsgrundsätze seitens der Eisenbahngesellschaften zu verlangen, und es wäre den Interessen, die er zu vertreten hat, auch damit nicht gedient, wenn ihm ein solches Recht eingeräumt würde. Die Interessen des Staates im Eisenbahnwesen sind keine fiskalischen, sondern staatliche, dem öffentlichen Verkehr dienende, gerade wie im Strassenwesen. Der Staat hat für gehörige Erstellung der Bahnen, sowie für ihren baulichen und finanziellen Bestand auch dann zu sorgen, wenn er den Bau und Betrieb an Privatgesellschaften überlässt, und er hat sich diese unveräusserlichen Rechte auch durch die Konzessionen und die Gesetzgebung gewahrt. Die Ausübung dieser Befugnis kann aber nicht von richterlichen Entscheiden abhängig gemacht werden; das Recht, den durch Missgriffe der Verwaltung gefährdeten Bestand einer Bahn zu sichern, ist ein öffentliches und daher den Vollziehungsbehörden des Staates direkt zuständiges und auch von ihnen auszuübendes.

Diese Befugnisse sich auf dem Wege der Gesetzgebung einräumen zu lassen, ist der Bund befugt; er hat darauf durch die Konzessionen in keiner Weise verzichtet. Es besteht nicht eine einzige Konzession, in welcher eine Bestimmung über das Verhältnis vorkäme,

[1]) Vgl. Erste Auflage I, S. 52, 53.

nach welcher der jährliche Ertrag einer Eisenbahn einerseits auf die Unternehmung und anderseits zu gunsten der Aktionäre zu verwenden ist.

Die Teilnehmer einer Eisenbahngesellschaft dürfen verlangen, dass ihnen der «Reingewinn» des Unternehmens als Dividende überlassen werde; sie sind darum, dass sie eine staatlich konzessionierte Gesellschaft bilden, nicht minderen Rechts, als die Teilnehmer an irgend einer anderen Aktiengesellschaft. Der öffentliche Charakter, welcher der staatlich konzessionierten Gesellschaft innewohnt, macht sich nur in der Sorge des Staates geltend, dass der Anteil, welchen die Aktionäre an dem Jahresertrag beziehen, sich auf diesen ihnen privatrechtlich allein zukommenden Reingewinn beschränke. Dieser Pflicht kann sich der Staat entschlagen, wo es sich um Gesellschaften mit ausschliesslich privaten Zwecken handelt, obschon er auch in diesem Falle den Beteiligten in dem bürgerlichen Gesetz die Befugnis einräumt, für den Bestand der Gesellschaft genau mit den gleichen Mitteln zu sorgen, welche er gegenüber der konzessionierten Gesellschaft anzuwenden für seine Pflicht erachtet . . . .

Die Behauptung, dass der Staat durch die ihm einzuräumenden Rechte zum Richter in eigener Sache gemacht werde, ist unbegründet. Es ist gegen eine solche Auffassung zu erinnern, dass es sich in dem vorliegenden Falle nicht um streitige Verhältnisse zwischen zwei Parteien, also nicht um richterliche Entscheide, sondern um Ausübung hoheitlicher Rechte handelt, bei denen auch die bisherige Gesetzgebung den Eisenbahngesellschaften nie irgend eine Mitwirkung oder ein Bestreitungsrecht eingeräumt hat . . . .

Vgl. Art. 14, 30, 31 des Eisenbahnges., Art. 207 des Militärorg.-Ges.

Die Aufsicht, welche der Bund in Bezug auf das Rechnungswesen der Bahnen in Anspruch nimmt, übt er als ein hoheitliches Recht, das ihm weder von den beaufsichtigten Bahnen bestritten, noch von einem richterlichen Spruche abhängig gemacht werden kann; der BR ist in der Ausübung dieses wie anderer hoheitlicher Rechte nur an das Gesetz gebunden und der Oberaufsicht der BVers. (BV Art. 85, Ziff. 11) unterworfen . . . . .

Durch die jetzige Gesetzgebung ist im Rechnungswesen der Bahnen das öffentliche Interesse dem Schutz der Aktionäre anheimgegeben, welche zwar die Befugnis haben, dasselbe zu wahren, aber um des eigenen, wenngleich nur augenblicklichen Vorteils willen geneigt sein werden, es preiszugeben; indem durch das neue Gesetz die Besorgung der öffentlichen Interessen dem Bund übertragen wird, soll gleichzeitig vorgesorgt werden, dass nicht der umgekehrte Fall eintrete und bei der Wahrung der öffentlichen Interessen diejenigen der Gesellschaften

beeinträchtigt werden. Deshalb soll ... die Gesellschaft den Schutz des Richters geniessen; der Richter soll gegebenen Falles dafür sorgen, dass der BR seine Aufsichtsrechte nur in dem Kreise ausübe, welchen ihm das Gesetz anweist ....

Es ist am Orte daran zu erinnern, dass die Vorschriften der BV vom Jahr 1848, sowie diejenigen der jetzt geltenden, in Bezug auf die analoge Aufsicht über die Strassen und Brücken genau von den gleichen Grundsätzen ausgehen, welche in dem Entwurfe des BG über das Rechnungswesen der Eisenbahnen zur Anwendung kommen. Vgl. Art. 35, 26 und 33 der BV vom Jahr 1848 und Art. 37 und 30 der BV von 1874.

Die Oberaufsicht über das Strassenwesen, welche in Art. 30 der BV dem Bunde eingeräumt ist, gründet sich keineswegs auf ein konstitutionelles Recht der Gesetzgebung über den Bau und Betrieb der Strassen, welche der Eidgenossenschaft zustünde. Dieses Recht ist vielmehr in seinem ganzen Umfange ein Souveränetätsrecht der Kantone, welche daher für den Bau der Strassen auch keiner eidg. Konzession bedürfen. Das Oberaufsichtsrecht stützt sich nach dem Wortlaut der BV ausschliesslich auf das Interesse, welches der Bund an der Erhaltung der Strassen hat.

Mit diesem Interesse, welches in gleicher Weise auch an der «Erhaltung» der Eisenbahnen besteht, verbindet sich eine ganz andere Rechtsstellung des Bundes, als sie ihm in Bezug auf die Strassen eingeräumt ist. Nach Art. 26 der BV ist die Gesetzgebung über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen Bundessache. Der Bund beherrscht mit seiner Gesetzgebung dieses ganze Gebiet mit völligem Ausschluss der Kantone; die Eisenbahnen können nur mit seiner Bewilligung gebaut und nach seinen Anordnungen betrieben werden, und ihm liegt daher auch die Pflicht ob, die Erhaltung der Bahnen gleich derjenigen der Strassen nicht bloss zu fordern, sondern seiner Forderung auch die nötige Nachachtung zu verschaffen. Durch die jetzige Gesetzgebung geschieht nur das erstere. Das Eisenbahngesetz verlangt, dass die Bahnen in einem die nötige Sicherheit gewährenden Zustande erhalten und dem Bedürfnis entsprechend mit Verkehrsmitteln ausgerüstet werden; es verpflichtet auch den Bund, dafür zu sorgen, dass die Verwaltungen diesen Verbindlichkeiten nachkommen. Dabei lässt es aber das Gesetz bewenden. Wenn eine Eisenbahngesellschaft entgegen dem Gesetz und der Konzession ihre Pflicht nicht erfüllt, so hat der Bund kein Mittel sie dazu zu zwingen, wie dieses in Bezug auf die Strassen den Kantonen gegenüber der Fall ist. Statt die Vollziehung der Beschlüsse des Bundes und damit die gehörige Erhaltung einer Bahn zu sichern, knüpft das Eisenbahngesetz (Art. 28) an die Renitenz der

Eisenbahngesellschaften das Erlöschen der Konzession und die Versteigerung der Bahn. Ebensowenig gibt es dem Bund ein Mittel an die Hand, dagegen einzuschreiten, wenn ein Eisenbahnunternehmen durch die finanzielle Verwaltung geschädigt und dem Ruin entgegengeführt wird. Diese bedenkliche Lücke will das vorgeschlagene Gesetz ergänzen. Die Mittel, welche gegen die konzessionierten Gesellschaften zum Zwecke der Erhaltung der Eisenbahnen zur Anwendung kommen, sollen nicht weniger wirksam sein als diejenigen, welche dem Bund gegenüber den in dieser Sache souveränen Kantonen im Strassenwesen zu Gebote stehen. B 1883 I 299.[1])

Der Ber. der Komm. des NR (S. Kaiser) hebt folgende Grundgedanken des GEntw. besonders hervor:

Die Privattätigkeit, welche ihr Geld in die Eisenbahnen gegeben, soll nicht gelähmt, die Privatrechte sollen gewahrt werden. Der Staat aber hat zu sorgen, dass nicht durch eine ungerechtfertigte Ausbeutung derselben das öffentliche Interesse geschädigt werde. Die Privatrechte sollen in den Stand gesetzt werden, ihre mit den Konzessionen übernommenen Verpflichtungen bleibend erfüllen zu können. Man kann nicht wohl annehmen, dass es nur in den einseitigen Willen der Gesellschaft gelegt sein könne, ihre Verpflichtungen zu bemessen und nach Gutdünken zu erfüllen. B 1883 IV 382.

Und der Berichterstatter der Komm. des StR (Th. Wirz), die Kompetenz des Bundes aus Art. 26 der BV herleitend, sagt:

In höchster Allgemeinheit verlieh die Bundesakte der Eidg. die Gesetzgebungshoheit über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen. Zum Betrieb eines Geschäftes gehört vor allem und jedem Geld. Die Eisenbahnen sind ihrer ganzen Natur nach ein öffentliches Institut, die Kompagnien sind mit den weitestgehenden Rechten, mit der Polizeihoheit und dem Expropriationsrecht, ausgestattet. Alle konzessionsgemässen Rechtsamen haben ihre Quelle in der Staatshoheit, im Gegen-

[1]) Der StR hatte zunächst den 4. April 1883 den Beschl. gefasst: Art. 1. Von dem Rechte des Rückkaufs der schweiz. Eisenbahnen wird zur Zeit kein Gebrauch gemacht. Art. 2. Dieser Beschluss wird nach Art. 89 der BV als dringlich erklärt.

Gegen diesen Beschluss wendete sich der Ber. der Komm. des NR vom 17. April 1883 mit folgenden Worten:

Die Komm. hält es nicht am Orte, einen Beschluss zu fassen, wo keine Rechtsverhältnisse geändert oder geschaffen werden sollen. Wird eine Mitteilung an die Eisenbahngesellschaften nicht gemacht, so bleibt es in Bezug auf das Eigentum der Eisenbahnen beim alten. Es ist da nichts zu beschliessen. Wenn etwas geändert, wenn vom Recht des Rückkaufs Gebrauch gemacht werden wollte, dann müssten ein oder mehrere Beschlüsse gefasst werden. Nach unserer Auffassung ist, wenn infolge der Botsch. des BR Entschliessungen zu einem Rückkaufe nicht gefasst werden wollen, es höchstens

satz zu den reinen Privatrechten. Die konzessionsgemässen staatlichen Zugeständnisse wurden gegeben, auf dass ungemein intensive und wichtige Pflichten gegenüber Staat und Volk erfüllt werden, und darum muss der Staat in allererster Linie dafür Sorge tragen, dass nicht der Egoismus die materielle Unterlage zu einer energischen und treuen Erfüllung dieser Pflichten erschüttere und paralysiere. B 1883 III 341.

25. Verstaatlichungsversuche während der Jahre 1886—1891. Die sog. Rückkaufsbotsch. des BR vom 25. März 1897 enthält über die Versuche der Bundesbehörden während der Jahre 1886—1891 die schweiz. Eisenbahnen zu erwerben folgende amtliche Darstellung:

1. Verhandlungen über Ankauf der Nordostbahn, 1886—1888.

Da der BR in den Achtziger Jahren der Ansicht war, dass der konzessionsgemässe Rückkauf der schweiz. Eisenbahnen aus finanziellen Gründen untunlich sei und nur der Weg der vertragsmässigen Erwerbung Erfolg haben könne, benützte er die sich bietende Gelegenheit, mit der Verwaltung der schweiz. Nordostbahngesellschaft in Verhandlungen betr. die Übernahme der Nordostbahnunternehmung durch den

am Orte, im Protokoll in zustimmendem Sinne zu der Botsch. Vormerkung zu nehmen. Höchst eigentümlich ist es aber, die gewählte Beschlussesformel mit Dringlichkeitsklausel zu versehen. Nichts kann doch nicht dringlich sein. B 1883 II 921.

Die Mehrheit der Komm. des NR schlug übrigens ihrerseits vor, durch einen BBeschl., der dringlich erklärt würde, zu handen der betr. Eisenbahngesellschaften zum Zweck des Rückkaufs der Eisenbahnen durch den Bund die konzessionsgemäss vorgeschriebenen Mitteilungen anzuordnen, den BR zu ermächtigen, die Abkündigung der Konzessionen anzumelden, und sodann in einem zweiten BBeschl., der den Rückkauf ausspricht, und welcher dem Referendum nicht entzogen wird, einige allgemeine Verwaltungsgrundsätze und Garantien niederzulegen. B 1883 II 622. Vgl. Erste Auflage I, S. 52, 53.

Den 23. April 1883 lehnte der StR folgende Motion Cornaz vom 6. April ab:

Nach Einsichtnahme der Botsch. des BR vom 6. März 1883 betr. den Rückkauf der Eisenbahnen durch den Bund, wird der BR, in Anbetracht, dass der Rückkauf auf Grundlage der den Gesellschaften eingeräumten Konzessionen gegenwärtig nicht stattfinden kann, dass jedoch die Prüfung dieser Massregel als für die wirtschaftliche Zukunft der Schweiz von grösster Wichtigkeit nicht weniger geboten erscheint, eingeladen: im Einvernehmen mit den Gesellschaften, hauptsächlich mit denjenigen der Nordostbahn, der Vereinigten Schweizerbahnen, der Centralbahn, der Jura-Bern- und der westschweiz. Bahnen zu prüfen, unter welchen Bedingungen auf dem Wege der gütlichen Verständigung 1) der Betrieb der Eisenbahnen durch den Bund, 2) der Rückkauf der Eisenbahnen sich bewerkstelligen liesse, Uebers. Verh. BVers. April 1883, Nr. 43.

Bund einzutreten. Das Resultat dieser Verhandlungen war in einem der Direktion der Nordostbahn den 18. Jan. 1888 zugestellten Vertragsentwurf niedergelegt. Laut diesem Vertrage trat die Nordostbahngesellschaft dem Bunde ihr gesamtes bewegliches und unbewegliches Vermögen ab, mit Einschluss der Eisenbahn von Zürich nach Luzern und mit dem Anteile an den Gemeinschaftslinien (Bözbergbahn, Aargauische Südbahn und Wohlen-Bremgarten), sowie mit Inbegriff der vorhandenen Fonds und des Aktivsaldo der Gewinn- und Verlustrechnung des Jahres 1887. Der Bund hatte dieses Vermögen in dem auf den Zeitpunkt der Übertragung sich ergebenden Bestande zu übernehmen mit allen Rechten und mit der Verpflichtung, für alle Verbindlichkeiten der Nordostbahngesellschaft einzustehen. Der Bund behielt sich aber bei dieser Übernahme seine hoheitlichen Rechte in vollem Umfange vor. Als Gegenleistung hatte er der Nordostbahngesellschaft in eidgenössischen zu 3½% per Jahr verzinslichen und al pari berechneten Obligationen für jede Prioritätsaktie Fr. 600 und für jede Stammaktie Fr. 500 zu bezahlen, Zinsbeginn mit dem 1. Januar 1887, Rückzahlung des Kapitals in längstens 70 Jahren in jährlichen Raten von mindestens Fr. 500,000. Den Prioritätsaktien waren die ihnen für die Jahre 1880 bis und mit 1886 gutgeschriebenen Dividenden samt Zins und weitere Fr. 30 für das Jahr 1887 auszurichten. Die Liquidation sollte auf Rechnung des Bundes von der Gesellschaft den damaligen Direktoren übertragen und gemäss den Bestimmungen des Vertrages im Einvernehmen mit dem BR durchgeführt werden. Den Direktoren, Beamten und Angestellten der Gesellschaft war der Übertritt in die Bundesverwaltung vorbehalten, in tunlichst gleicher Stellung und unter tunlichst gleichen Anstellungsbedingungen. Der Bund übernahm die Verpflichtung, die Verhältnisse der Pensions- und Hilfskasse neu zu ordnen und zu konsolidieren. Die Genehmigung des Vertrages durch die Generalversammlung der Aktionäre der Nordostbahn sollte bis spätestens Ende Februar 1888, diejenige durch die BVers. bis Ende Juni 1888 und die definitive Genehmigung des Bundes im Falle einer Referendumsabstimmung bis Ende 1888 erfolgen, ansonst der Vertrag hinfällig würde.

Zum Abschluss dieses Vertrages sah sich der BR, abgesehen von den allgemeinen Gründen, welche für Einleitung der Verstaatlichungsaktion sprachen, durch die damaligen besonderen Verhältnisse der Nordostbahngesellschaft veranlasst.

Nachdem nämlich deren Stammnetz durch Betriebseröffnung der Linie Turgi-Waldshut am 18. Aug. 1859 seinen vorläufigen Abschluss gefunden hatte mit einer Länge von 178 km und einem Kapitalaufwand von Fr. 50,037,085 (einschliesslich der Dampfschiffe auf dem Bodensee), waren bald neue Aufgaben an die Hand genommen worden. Am 1. Juni

1864 wurde die Bahn Zürich-Zug-Luzern eröffnet, deren auf 12 Millionen veranschlagte Bausumme zur Hälfte von der Nordostbahn, zur andern Hälfte von den Kantonen Zürich (Fr. 3,200,000), Zug (Fr. 800,000) und Luzern (Fr. 2,000,000) laut Vertrag vom 14. Dez. 1861 zu beschaffen war. Es folgte der Bau der Zweigbahn von Örlikon nach Bülach und Regensberg in Verbindung mit dem Kanton Zürich und der beteiligten Landesgegend (Betriebseröffnung am 1. Juni 1865). Von der Nordostbahn allein wurde gebaut Romanshorn-Rorschach (eröffnet am 15. Okt. 1869) und Romanshorn-Konstanz (eröffnet am 1. Juli 1871).

Als es gelang, die Verwirklichung der Gotthardbahn zu sichern, beteiligte sich die Nordostbahn gleichwie die Centralbahn nicht bloss mit einem Betrage von 3½ Millionen am Baukapital für die Gotthardunternehmung, wozu später noch eine Nachtragssubvention von ¾ Million kam, sondern diese beiden Bahnen sicherten sich auch die Zugänge zu derselben durch gemeinsame Übernahme der Ausführung der Linie Basel-Brugg (Bötzbergbahn) und Rupperswyl, resp. Brugg-Wohlen-Rothkreuz-Immensee (Aargauische Südbahn), erstere eröffnet am 2. Aug. 1875, letztere sektionenweise am 24. Juni 1874, 1. Juni 1875 und 1. Dez. 1881. Neben diesen Zufahrtslinien hatte aber die Nordostbahn im Vertrauen auf die bisherige günstige Verkehrsentwicklung und im Kampfe gegen die ihr durch die Projekte der Nationalbahn drohende Konkurrenz sich zur Erstellung oder Beteiligung an folgenden weiteren Bahnlinien verpflichtet: Winterthur-Koblenz, Koblenz-Stein (hälftig), Wohlen-Bremgarten (cirka ⅔), linksufrige Zürichseebahn, Thalwil-Zug, Bülach-Schaffhausen, Dielsdorf-Niederweningen, Niederglatt-Baden, Effretikon-Hinwil, Sulgen-Gossau, Etzwilen-Schaffhausen, rechtsufrige Zürichseebahn und Glarus-Linthal. Die Beteiligung der Nordostbahn an allen diesen Unternehmungen belief sich auf Grund der Kostenvoranschläge im ganzen auf Fr. 82,655,000. Diese Summe erzeigte sich zudem bei der Bauausführung als erheblich zu tief gegriffen.

Bis zum Jahre 1882 waren die Verwendungen auf Baukonto von Fr. 76,148,393.50 (1871) auf Fr. 183,411,233.62 gestiegen, und doch waren noch nicht gebaut: Thalwil-Zug, die rechtsufrige Zürichseebahn, Etzwilen-Schaffhausen, Dielsdorf-Niederweningen, Eglisau-Schaffhausen und Koblenz-Stein. Während die Geldmittel zur Fertigstellung der andern Linien nur mit ungeheuren Opfern hatten beschafft werden können, waren sie für die sechs letztgenannten Linien nicht mehr aufzubringen. Die Interessenten hatten schon 1877 auf die Verfolgung ihrer Ansprüche bis Ende 1885 verzichtet; die BVers. bewilligte am 14. Febr. 1878 eine entsprechende Fristverlängerung und beauftragte den BR, nach Ablauf derselben zu entscheiden, ob die Nordostbahn wieder genügend erstarkt sei, um den Bau dieser Linien an die Hand zu nehmen, beziehungs-

weise ihre Vertragspflichten zu erfüllen, und in welcher Reihenfolge dies zu geschehen habe.[1])

In der Folge übernahm die Nordostbahn aus der Liquidation der Nationalbahn am 1. Juni 1880 deren Weststück (Winterthur-Aarau-Zofingen) um 3 Millionen und am 1. Okt. 1880 deren Oststück (Konstanz-Singen-Winterthur) ebenfalls um 3 Millionen.

Der BR hatte nun die Frage des finanziellen Einflusses der sog. Moratoriumslinien durch Sachverständige untersuchen lassen, welche zum Schlusse kamen, dass deren Baukosten zu Fr. 38,461.600 und der aus ihrem Betriebe sich ergebende Verlust auf Fr. 1,741,911 angenommen werden müsse. Zufolge einiger Berichtigungen reduzierten sich die mutmasslichen Baukosten auf Fr. 34,558,000 und der jährlich vorauszusehende Betriebsausfall mit Inbegriff der Verzinsung auf Fr. 1,200,000, unter der Voraussetzung, dass sämtliche Moratoriumslinien genau nach den Bestimmungen der mit der Nordostbahn abgeschlossenen Verträge zur Ausführung kommen. Der BR hielt es aber für unzweifelhaft, dass ein von einer Eisenbahngesellschaft mit einem Dritten über den Bau einer Linie abgeschlossener Vertrag den Bund nicht verpflichte, die Konzession für eine solche Vertragslinie zu erteilen oder für eine bereits erteilte Konzession die ausgelaufene Frist zu verlängern. Die Übernahme der Nordostbahn durch den Bund könne an dem Verhältnis, welches durch die Bauverträge über die Moratoriumslinien begründet worden sei, nichts ändern; anderseits bleiben aber davon auch die staatlichen Rechte unberührt, auf die der Bund überhaupt nicht verzichten könne und von deren Ausübung das Zustandekommen jeder Bahn abhängig sei. Es sei daher ohne weiteres klar, dass die aus den Bauverträgen abgeleiteten Ansprüche auf den Bau einer Linie nur dann gerichtlich geltend gemacht werden können, wenn auch die staatliche Zustimmung zum Bau vorliege und die erforderlichen Konzessionen und Fristverlängerungen erteilt werden. Für den Bund liegen nun Gründe vor, aus freier Entschliessung und nicht etwa in Vollziehung der Privatverträge der Nordostbahn nach Übernahme derselben diejenigen Linien zur Ausführung zu bringen, für welche er seiner Zeit die Konzessionen erteilt habe; dieselben Gründe bestehen aber nicht für die Linie Thalwil-Zug, für welche die Konzession auf dem Gebiete des Kantons Zug nicht erteilt worden sei. In Bezug auf diese Verbindung habe sich der Bund seine volle Freiheit zu wahren, und zwar um so mehr, als durch den Bau derselben seine Interessen in schwerer Weise verletzt würden. Nach dem Expertengutachten betragen nämlich die Baukosten dieser Linie Fr. 9,188,800 und die jähr-

[1]) Vgl. Erste Auflage I. Nr. **31**: Die Moratoriumsverträge der schweiz. Nordostbahn-Gesellschaft.

liche Einbusse auf dem Betrieb Fr. 606,758, beziehungsweise Fr. 560,814. Diesem beträchtlichen Verluste stehe als wesentlichster Vorteil nur eine Abkürzung der Verbindung zwischen Zürich und Zug um 5 km gegenüber. Unter der Voraussetzung dieser Beschränkung des Bauprogrammes erzeige sich der Ankauf der Nordostbahn zu den Bedingungen des vereinbarten Vertrages als ein günstiger.

Diese Auffassung des BR stiess jedoch auf lebhaften Widerspruch bei der beteiligten Landesgegend; es wurde das Misstrauen erregt, dass der Bund die Ausführung auch der übrigen Moratoriumslinien unterlassen oder wenigstens erheblich verzögern werde, und unter dem Eindrucke dieser Stimmungen, welche in der Dezembersession 1887 der BVers. anlässlich einer Interpellation ihren Ausdruck gefunden hatten[1]), musste sich der BR überzeugen, dass eine Genehmigung des Vertrages durch die BVers. kaum zu erreichen sein werde. Als daher die Generalversammlung der Aktionäre der Nordostbahn den 25. Febr. 1888 die Zustimmung ihrerseits von der Bedingung abhängig machte, dass der Umtausch der Aktien innerhalb kurzer Frist erfolge und für die Prioritätsaktien eine kleine Aufbesserung bewilligt werde, sah sich der BR veranlasst, die Kaufsverhandlungen abzubrechen. Dieser Verstaatlichungsversuch auf dem Wege des freihändigen Kaufes war somit gescheitert.

2. Ankauf von Prioritätsaktien der Jura-Simplon-Bahn, 1890.

Ein anderer Weg zur Vorbereitung der Verstaatlichung des schweiz. Eisenbahnnetzes wurde beschritten, als durch die Fusion der westschweizerischen Eisenbahnlinien mit der Jura-Bern-Luzern-Bahn gemäss Vertrag vom 16. Aug., bezw. 11., 12. Okt. 1889 die Gesellschaft der Jura-Simplon-Bahn gebildet worden war. Wie der BR in seiner Botsch. an die BVers. vom 30. Mai 1890 betr. Ankauf von Prioritätsaktien der Jura-Simplon-Bahn ausführte (B 1890 III 85), ergaben sich aus dieser Fusion wichtige Folgen für die schweiz. Eisenbahnpolitik. Diese Vereinigung vollzog sich nicht bloss zwischen den privaten Eisenbahngesellschaften zum Zwecke des Betriebes des grössten schweiz. Bahnnetzes, sondern es kam dabei die Bedeutung und der Einfluss der beteiligten Kantone in einer Weise zur Geltung, wie dieses bei keinem der andern Bahnnetze der Fall ist. Die entscheidende Beteiligung des Kantons Bern an dem Entstehen der Jura-Bern-Luzern-Bahn und der massgebende Einfluss, den er als grösster Aktionär bei der Verwaltung dieses Netzes

[1]) Vgl. die Antwort des BR Welti auf die Interpellation Curti und Genossen betr. die Frage, wie der Bund als Rechtsnachfolger der Nordostbahn sich den Übergang der sog. Moratoriumsverpflichtungen der Nordostbahn denke, Erste Auflage I, Nr. **32.**

ausgeübt hatte, verliehen dem letztern den Charakter einer Staatsbahn. Durch die Genehmigung der Fusion hatten die Behörden und das Volk des Kantons Bern die Fortsetzung der bisherigen Eisenbahnpolitik gebilligt und gleichzeitig die Ziele gutgeheissen, welche die Fusion ausdrücklich als die ihrigen anerkannte; der Kanton Bern glaubte die eisenbahnpolitische Bundesgenossenschaft der Kantone Freiburg, Waadt und Wallis erworben zu haben, und diese hatten sich ihrerseits die Mitwirkung des grössten Kantons zur Erreichung ihres längst erstrebten Zieles, des Simplondurchstiches, gesichert. Neben dem rechtlichen und moralischen Einflusse, den vier Kantone mit einer Bevölkerung von rund einer Million Seelen zur Erreichung ihres Zweckes auszuüben in der Lage sind, kam das direkte finanzielle Interesse in Betracht, welches sie an das neue Unternehmen knüpfte. Der Aktienbesitz der Kantone betrug im Jahre 1889 77,000 Stück, welche in der Generalversammlung ebensoviel Stimmen repräsentierten, und zudem besassen dieselben im Verwaltungsrate der Gesellschaft 19 Mitglieder bei einer Gesamtzahl von 50 bis 60. Diese mächtige Stellung der genannten Kantone im Eisenbahnwesen musste notwendig zu einer Schwächung des Einflusses der Eidgenossenschaft führen, wenn diese nicht den Willen und die Kraft besass, sich auch ihrerseits die gebührende Stellung zu erobern. «Der Bund wird zwar gegenüber der fusionierten Gesellschaft imstande sein, die Pflichten zu erfüllen, welche ihm bei der heutigen Sachlage im schweiz. Eisenbahnwesen obliegen, aber er wird es nicht vermögen, der weitaus höhern Aufgabe gerecht zu werden, welche die Zukunft gebieterisch an ihn stellt. Solange die Fusionen nicht als Vorbereitungen zur Verstaatlichung der Bahnen betrachtet und behandelt werden, führen sie im Gegenteil von diesem Ziele ab, indem sie die Macht der Gesellschaften stärken und die kantonalen Einflüsse auf Kosten derjenigen des Bundes vermehren.»

Um dieser Gefahr zu begegnen, hatte die BVers. bei Genehmigung der Konzessionsübertragung an die fusionierte Gesellschaft mit Beschl. vom 19. Dez. 1889 einen einheitlichen Rückkaufstermin für die Gesamtheit aller Linien auf den 1. Mai 1903 festgesetzt, mit der Berechtigung, von dort an jederzeit zurückzukaufen, und mit der Befugnis, dieses Recht schon nach zwei Jahren geltend zu machen, insofern der Bau der Simplonbahn bis zur italienischen Grenze vom Bunde beschlossen werde. Zur Ausübung dieses Rückkaufsrechtes erschien aber der damalige Zeitpunkt nicht geeignet, und ebensowenig waren die Verhältnisse einem Erwerbe auf dem Wege des Vertrages günstig. Dagegen eröffnete Art. 6 des Rechnungsges. vom 21. Dez. 1883, A. S. n. F. VII, 431, dem Bunde den Weg, als Teilhaber in die Gesellschaft einzutreten und an deren Verwaltung teilzunehmen. Dem Staate ist nämlich das

Recht gewahrt, für jede Aktie in der Generalversammlung eine Stimme abzugeben, ohne der Beschränkung des eidg. OR unterworfen zu sein, welche das Stimmrecht des einzelnen Aktionärs auf den fünften Teil der in der Generalversammlung vertretenen Stimmen limitiert. Dieses unbedingte Stimmrecht bildet für den Staat das Mittel, nicht nur das öffentliche Interesse gegenüber demjenigen der Privataktionäre zu wahren, sondern durch Erwerbung der Stimmenmehrheit im geeigneten Momente die Übernahme der Bahn herbeizuführen. Auf Verlangen der BVers. bei der Konzessionsübertragung war eine bezügliche Bestimmung in die Statuten der Jura-Simplon-Bahn ausdrücklich aufgenommen worden.

Der BR benützte daher den ihm vom Kanton Bern gebotenen Anlass zum Erwerb von 30,000 Prioritätsaktien der Jura-Simplon-Bahn durch Vertrag vom 19. Mai 1890, als einen ersten bedeutenden Schritt zum schliesslichen Erwerb der Jura-Simplon-Bahn. Der Ankauf erfolgte zum Kaufpreise von Fr. 600 per Aktie, durch Ausgabe von 3% Rententiteln, zum Kurse von 90 %, mit Rentengenuss vom 1. Januar 1890 an, mit dem Vorbehalt, diese Rententitel insgesamt oder serienweise gegen zwölfmonatliche Kündigung auf einen Zinsverfalltag al pari abzulösen. Durch BBeschl. vom 27. Juni 1890 ist der Kaufvertrag mit dem Kanton Bern vom 19. Mai 1890 genehmigt und der Bundesrat zu weitern Ankäufen von Prioritätsaktien der Jura-Simplon-Bahn ermächtigt worden, unter der Bedingung, dass der im Vertrag festgesetzte Preis nicht überstiegen werde. Aus den Überschüssen, welche aus der Differenz zwischen der Jahresdividende und dem Rentenbetrag erhofft wurden, sollte ein Spezialfonds gebildet werden, über dessen Verwendung ein besonderer BBeschl. zu erlassen war, A. S. n. F. XI 711.... Dieser Spezialfonds, unter dem Titel «Eisenbahnfonds», ist durch BBeschl. vom 19. Dez. 1890 errichtet worden, derselbe wird unter Aufsicht und Leitung des BR verwaltet, A. S. n. F. XI 742, B 1890 IV 606.

Der Aktienbesitz des Bundes beträgt Ende 1895 77,090 Prioritätsaktien, indem zu den laut Kaufvertrag mit dem Kanton Bern

erworbenen	30,000
zugekauft wurden: 1890	37,222
und 1891	9,868
	77,090
und zwar gegen Rententitel à Fr. 600	72,302
gegen bar netto à Fr. 573	4,788
	77,090[1]

[1]) Laut Eidg. Staats-Rechnung für das Jahr 1900 sind seit 1896 weitere 61 Stück dieser Prioritätsaktien für den Eisenbahnfonds erworben worden und zwar «gegen bar à Fr. 500».

3. Verhandlungen über den Ankauf der Centralbahn, 1891.

Nachdem der BBeschl. vom 27. Juni 1890 betr. den Erwerb von Prioritätsaktien der Jura-Simplon-Bahn allseitige Zustimmung erfahren hatte, indem kein Referendumsbegehren gegen denselben gestellt worden war, nahm der BR keinen Anstand, auf dem betretenen Wege weiter zu schreiten. Ein Konsortium von deutschen und schweiz. Banken hatte ihm Offerten gemacht für den Erwerb von Centralbahnaktien. Die Verhandlungen führten zum Abschluss eines Vertrages vom 5. März 1891, gemäss welchem das Konsortium sich verpflichtete, dem BR 50,000 Stück Aktien der schweiz. Centralbahn zu liefern gegen eidg. 3 %-Rententitel im Kapitalbetrage von fünfzig Millionen Franken, 40,000 Stück lieferbar nach Inkrafttreten des Vertrages, die übrigen 10,000 bis längstens 31. Dez. 1891. Die Aktien waren abzutreten mit dem Dividendenschein des Jahres 1891, die Rententitel dagegen waren vom 1. August 1891 an jährlich mit Fr. 30 verzinslich. Die Rententitel sollten in Form und Inhalt den im Jahre 1890 für den Ankauf der Prioritätsaktien der Jura-Simplon-Bahn ausgegebenen Rententiteln genau entsprechen.

Zur Begründung dieses Kaufvertrages führte der BR in der Botschaft an die BVers. vom 21. März 1891 (B 1891 I 693) aus: Nachdem sich der Bund durch den Kauf der Prioritäten der Jura-Simplon-Bahn in dieser Gesellschaft eine Stellung geschaffen habe, die ihn berechtige, für eine nicht ferne Zeit einen massgebenden Einfluss auf diese Verkehrsanstalt und damit auch auf das gesamte Eisenbahnwesen des Landes zu gewinnen, habe für die weitern Bestrebungen kein Ziel erwünschter sein können, als die Anbahnung des Erwerbes der Centralbahn. Die Netze der beiden Bahnen umfassen das ganze Gebiet der Westschweiz, und die Centralbahn bilde nicht bloss die bedeutendste Zufahrtslinie zum Gotthard, sondern greife auch mit den Gemeinschaftslinien der Bötzbergbahn und der aargauischen Südbahn in das Verkehrsgebiet der Nordostbahn ein. Der Erwerb der Centralbahn befestige auch die Stellung des Bundes bezüglich der Simplonfrage; der Einfluss desselben auf den Betrieb der gesamten westschweizerischen Bahnen gebe ihm die Möglichkeit, der durch das Gesetz aufgestellten Pflicht, den Verkehrsverbindungen mit Italien möglichste Förderung angedeihen zu lassen, sowohl mit Bezug auf den Bau als den Betrieb in vollem Masse nachzukommen. Selbst für den Fall, dass sich der Erwerb der sämtlichen schweiz. Hauptbahnen länger verzögern sollte, als es zu wünschen sei, würde der Bund durch die Vereinigung der Jura-Simplon-Bahn mit der Centralbahn sich in den Besitz eines Bahngebietes setzen, welches gross und verkehrsreich genug sei, um in allen Beziehungen für den öffentlichen Verkehr die Vorteile zu erlangen, welche man bei der heutigen Zersplitterung entbehre, wie die Betriebsersparnisse, die

sich schon durch blosse Betriebsvereinigung, auch ohne förmliche Fusion der beiden Netze erreichen lassen, die rationelle Gestaltung der Fahrpläne, die Einheit der Tarife u. s. w. Der Zweck des Ankaufes der Centralbahnaktien soll keineswegs der sein, dass der Bund dauernd Grossaktionär der Centralbahn werde, das Ziel sei die Erwerbung der Centralbahn und der Betrieb derselben durch den Bund mit der gleichzeitigen Absicht der successiven Erwerbung des gesamten schweizerischen Bahnnetzes. Es seien bereits Unterhandlungen über den Erwerb der gesamten Unternehmnng eingeleitet. Wenn dieselben zum Ziel führen und die Generalversammlung der Aktionäre bereit sei, zu gleichen Bedingungen zu verkaufen, wie sie der Vertrag über den Aktienankauf enthalte, sei der Zweck des Bundes auf einen Schlag erreicht; andernfalls würde der Besitz der angekauften Aktien den Bund in den Stand setzen, ohne Schwierigkeit auf andern Wege die Abtretung der Bahn herbeizuführen. Der Kaufpreis sei annehmbar, da dem Rentenbetrag von Fr. 30 oder genau berechnet von Fr. 29. 47 per Aktie ein voraussichtlicher Reinertrag von Fr. 31. 40 gegenüberstehe, somit ein Überschuss von Fr. 1. 93 sich ergebe. Für die Zukunft werde eine Steigernng der Betriebsausgaben, die namentlich zufolge des BGes. über die Arbeitszeit der Eisenbahnangestellten eintreten werde, reichlich ausgeglichen werden durch Ersparnisse auf andern Betriebsausgaben und die sichern Vereinfachungen im Tarifwesen, sowie durch die zu erwartende permanente Steigerung der Betriebseinnahmen.

Vor der Behandlung dieses Vertrages vom 5. März 1891 durch die BVers. hatten auch die Verhandlungen mit der Verwaltung der Centralbahn zum Abschluss geführt. Durch Vertrag vom 3. April 1891 über den Erwerb der Centralbahnunternehmung durch den Bund trat die Centralbahngesellschaft ihr gesamtes bewegliches und unbewegliches Vermögen dem Bunde zu Eigentum ab, mit Inbegriff ihrer Anteile an den Gemeinschaftsbahnen (Bötzbergbahn, aargauische Südbahn, Koblenz-Stein und Wohlen-Bremgarten) mit Einschluss der vorhandenen Fonds; der Gesellschaft wurde vom Aktivsaldo der Gewinn- und Verlustrechnung des Jahres 1890 ein Betrag von Fr. 3,300,000 im Maximum überlassen zur Ausrichtung einer Dividende von Fr. 33. Der Bund hatte dieses Vermögen in dem auf den Zeitpunkt der Übergabe sich ergebenden Bestande mit allen Rechten und Lasten und mit der Verpflichtung zu übernehmen, alle Verbindlichkeiten der Centralbahngesellschaft zu erfüllen, in der Meinung, dass die Gläubiger der Gesellschaft berechtigt sein sollen, ihre Ansprüche dem Bunde gegenüber selbständig zu verfolgen. Als Gegenwert war die Übergabe eines eidg. 3%-Rententitels im Nominalbetrage von 1000 Franken mit Zinsgenuss vom 1. August 1891 an ausbedungen. Mit der

Vornahme der Liquidation der Centralbahngesellschaft wurden die derzeitigen Direktoren beauftragt; für deren Vornahme sollten die Bestimmungen des Vertrages massgebend sein; dieselbe hatte auf Kosten des Bundes zu erfolgen und zwar im Einvernehmen mit dem BR. Den Direktoren und den übrigen Beamten und Angestellten wurde der Übertritt in den Dienst des Bundes vorbehalten, soweit immer thunlich in gleicher dienstlicher Stellung. Der Bund verpflichtete sich, in die Verbindlichkeiten der Gesellschaft bezüglich der Hilfskasse der Beamten einzutreten. Der Sitz der Verwaltung der Centralbahnlinien sollte jedenfalls solange in Basel bleiben, als nicht die weitere Verstaatlichung schweiz. Hauptbahnen eine Änderung der Organisation notwendig mache. Die beidseitigen endgiltigen Ratifikationen sollten bis zum 1. Nov. 1891 ausgesprochen werden.

Die BVers. hatte somit die Wahl zwischen dem Vertrag vom 5. März 1891 betr. den Aktienankauf und demjenigen vom 3. April 1891 betr. den Erwerb der ganzen Unternehmung (vrgl. die Nachtragsbotsch. des BR vom 15. Mai 1891, B 1891 II 841). Der NR entschied sich am 8. Juni mit 82 gegen 31 Stimmen für den Aktienankauf, der StR am 18. Juni mit Stichentscheid seines Präsidenten (Göttisheim) für den Gesamterwerb. Der NR schloss sich am 25. Juni 1891 mit 80 gegen 38 Stimmen diesem Beschlusse an, nachdem am 24. Juni 1891 die Generalversammlung der Aktionäre der Centralbahn den Vertrag ebenfalls genehmigt hatte. Gegen diesen BBeschl. vom 25. Juni 1891 (B 1891 III 734) wurde jedoch das Referendum ergriffen und in der Volksabstimmung vom 6. Dez. 1891 der Ankauf der Centralbahn durch den Bund mit 289,406 gegen 130,729 Stimmen verworfen, B 1892 I 70.

Vgl. Stenogr. Bulletin der BVers. 1891. I S. 1. 79. 169. 207. 317.

Unterm 29. Jan. 1892 haben beide eidg. Räte die gleichlautenden Motionen Curti und Cornaz erheblich erklärt. Darnach wurde der BR eingeladen, über die Eisenbahnfrage (Eisenbahnreform und Eisenbahnrückkauf) eine allseitige Untersuchung zu veranstalten und über die Art und Weise, wie er dieselbe vorzunehmen gedenke, beförderlich Bericht und Antrag vorzulegen. Am 25. März 1897 legte der BR der BVers. die sog. Rückkaufsbotschaft vor, B 1897 II 230.

Uebers. Verh. BVers. Jan. 1892. Nr. 43. 44; Post-Slg. n. F. 463.

26. In einem Ber. an die BVers. vom 27. März 1894 über das Rechtsverhältnis zwischen Bund und Eisenbahngesellschaften, eventuell Kantonen, bei Auslauf der Konzessionen gelangt der BR

zu folgenden Schlussfolgerungen, von denen die eidg. Räte am 5. und 19. Dez. 1894 Kenntnis nahmen:

Auf den Zeitpunkt des Ablaufs der Konzessionen für die Hauptbahnen, und zwar der von den Kantonen wie der vom Bund erteilten, steht dem letztern

1. das Recht zu, die Bahnen gegen Entrichtung der in den betreffenden Konzessionsakten näher festgesetzten Entschädigung im Wege des Rückkaufs an sich zu ziehen; oder

2. er kann den bisherigen Konzessionären neue Konzessionen erteilen und deren Bedingungen, innert den Schranken der Gesetzgebung, nach eigenem freien Ermessen festsetzen; oder

3. es steht ihm auch frei, soweit er nicht eine ausdrückliche Zusage betr. Konzessionsernennung erteilt hat, und sofern man nicht grundsätzlich jede Konzessionsverweigerung für unzulässig erachtet, von der Erteilung neuer Konzessionen Umgang zu nehmen und damit die Einstellung des Betriebes zu veranlassen.

B 1894 I 1070—1093, Uebers. Verh. BVers. Dez. 1894, Nr. 47.

VII. Dampfschiffunternehmungen.[1])

27. In Ermangelung eines BGes. über den Betrieb der Dampfschiffahrt stehen, abgesehen von der sog. Postkonzession[2]), die Bewilligung zum Dampfschiffbetrieb und die Überwachung desselben, namentlich auch in technischer Beziehung, bei den Reg. der Kantone, in deren Gebiet dieser Betrieb ausgeübt wird.

B 1891 III 917, wiederholt B 1892 IV 95; vgl. ferner BR den 23. Aug. 1892, B 1892 IV 337.

Dieser in einem Kreisschr. des BR vom 7. Juli 1891 enthaltene Satz gilt nicht mehr seit Erlass des BGes. über das Postregal vom 5. April 1894; in diesem BGes. ist wie im früheren Postregalges. vom 4. Juni 1849 (Art. 4, A. S. I 99) die vom BR zu erteilende Postkonzession «für die regelmässige und periodische Beförderung von Personen auf Dampfschiffen, Fuhrwerken u. s. w.» vorgesehen (Art. 7, A. S. n. F. XIV 388), ausserdem schreibt aber der im bundesr. Entw. noch nicht enthaltene Art. 8 dieses neuen Postregalges. vor:

[1]) Meili, Die Rechtsstellung der Dampfschiffunternehmungen in der Schweiz, Bern 1888; Sieber, die öffentlich-rechtliche Stellung der Dampfschiffunternehmungen in der Schweiz, Uster-Zürich 1892.

[2]) Vgl. Erste Auflage Nr. **246**, I S. 405—406.

Dampfschiffe, Luftseilbahnen[1]) und andere Transportanstalten mit Motorenbetrieb sind, insbesondere bezüglich ihrer technischen Einrichtungen und ihrer Verkehrsbedingungen, der Kontrolle des Bundes unterstellt.

In Anwendung dieser Art. 7 und 8 erliess der BR den 18. Febr. 1896 eine ausführliche Verord. betr. den Bau und Betrieb von Dampfschiffen und andern mit Motoren versehenen Schiffen auf den schweiz. Gewässern, A. S. n. F. XV 405; vgl. Beschl. des BR vom 14. Okt. 1902, A. S. n. F. XIX 279, und Zusätze zu den Dampfschiffkonzessionen, vom BR festgestellt den 15. April 1898, B 1898 III 72. Eine einlässliche Erörterung der Frage der Zuständigkeit des BR zum Erlass dieser einschneidenden Verord., sowie eine solche über die verfassungsmässige Begründung des mitgeteilten Art. 8 und der einzelnen Bestimmungen der Verord. fehlt. In seinem Geschäftsber. über das Jahr 1896 führt der BR folgendes aus:

Bei Aufstellung der Verord. glaubten wir den in Art. 7 und 8 des Postregalges. gebrauchten Ausdruck Dampfschiffe dahin auslegen zu müssen, dass der Gesetzgeber hierunter alle mit Motoren bewegten Schiffe im Auge hatte. Es war diese Annahme um so eher zulässig, als Art. 8 des Ges. lautet: Dampfschiffe, Luftseilbahnen und andere Transportanstalten mit Motorenbetrieb..... Dagegen wurde davon abgesehen, auch die Segel- und Ruderschiffe in den Bereich der Verord. zu ziehen, zumal es schwierig wäre, passende einheitliche Bestimmungen auch für Fahrzeuge dieser Kategorie aufzustellen und noch schwieriger, ja fast unmöglich, eine richtige Kontrolle über die Einhaltung der Vorschriften durch die Organe des Bundes durchzuführen.

Wir haben die vorgesehene Aufsicht durch den Bund über die Dampfschiffe auch in der Weise beschränkt, dass wir derselben nur die dem gewerbsmässigen Personen- und Gütertransport dienenden Schiffe unterstellt haben, immerhin in der Meinung, dass der Begriff gewerbsmässig in weiterem Sinne auszulegen sei und die Vorschriften der Verord. z. B. auch auf kleine Motorboote, die der Eigentümer gegen Entgelt für Vergnügungsfahrten und für kürzere Dauer vermietet, Anwendung zu finden haben. Hiervon ausgenommen sind dagegen Dampf- und andere Motorenschiffe, welche lediglich private Fahrten ausführen. Wenn wir die Kontrolle auch auf die dem gewerbsmässigen Gütertrans-

[1]) In erstmaliger Anwendung dieser Bestimmung wurde durch BRBeschl. vom 19. Nov. 1895 der elektrische Lastenaufzug mit Personenbeförderung von der Matte auf die Münsterplattform in Bern, insbesondere bez. der technischen Einrichtungen und Verkehrsbedingungen, der Kontrolle des Bundes unterstellt, B 1895 IV 450, 1896 II 604; vgl. auch Erste Auflage I. Nr. **29**. B 1893 IV 863.

port dienenden Schiffe ausgedehnt haben, so geschah es namentlich deswegen, weil damit eine Fürsorge für Leben und Sicherheit der Bemannung solcher Schiffe geschaffen wird, wie sie in andern Betrieben für das Personal längst eingeführt ist und daher wohl als zeitgemäss betrachtet werden kann.

Für die Schiffe, welche überhaupt unter die Vorschriften der Verord. fallen, übt der Bund die Aufsicht in Bezug auf den Bau, die Ausrüstung und den Unterhalt derselben aus. Ebenso im allgemeinen über die für die Betriebsfähigkeit und Betriebssicherheit der Schiffe notwendigen Requisite, während den Kantonen, immerhin unter Vorbehalt des Eingreifens des Bundes, der Erlass der erforderlichen Vorschriften über Fahrordnung und Schiffspolizei (einschliesslich Signal- und Hafenordnung) und die Obsorge für Handhabung dieser Vorschriften überlassen bleiben.

Diese Verordnung steht im Einklang mit Art. 8 des Postregalges., welcher die Dampfschiffe insbesondere bezüglich ihrer technischen Einrichtungen und ihrer Verkehrsbedingungen der Kontrolle des Bundes unterstellt, und rechtfertigt sich durch den Umstand, dass dem Bunde die nötigen polizeilichen Organe zur Überwachung der Fahrordnung und Schiffspolizei fehlen würden. Dabei setzen wir voraus, dass die von den Kantonen ausgehenden Vorschriften über Fahrordnung und Schiffspolizei (Art. 38) auch auf die Segel- und Ruderschiffe, sowie die oben erwähnten Privatmotorenschiffe ausgedehnt werden, und dass die Überwachung der Ausführung dieser Vorschriften den kantonalen Organen obliege. B 1897 II 807.

Die Komm. des StR zur Prüfung der Geschäftsführung des BR im Jahre 1896 bemerkt hiezu in ihrem Bericht vom 22. Mai 1897:

Die vom BR gegebene Reglementierung über die Dampfschiffe hätte richtigerweise als Ausfluss eines gesetzgebenden Beschl. der eidg. Räte erlassen werden sollen, statt wie heute ohne weiteres die Stelle eines solchen einzunehmen.

B 1897 III 620.

2. Kapitel.

Steuerhoheit.

I. Steuerfreiheit des Bundes.

BG über die politischen und polizeilichen Garantien zu gunsten der Eidgenossenschaft vom 23. Dez. 1851, Art. 7, A. S. III 35.[1])

28. Durch BBeschl. vom 23. Dez. 1880 wurde die schweiz. meteorologische Centralanstalt mit Sitz in Zürich errichtet.[2])

A. S. n. F. V 358.

Seit 1860 waren durch die schweiz. naturforschende Gesellschaft, mit finanzieller Unterstützung von Seite des Bundes, eine Reihe meteorologischer Beobachtungsstationen errichtet worden, und in der Folge war auch eine meteorologische Centralanstalt, welcher der schweiz. Schulrat bis 1880 auf der eidg. Sternwarte in Zürich ein Lokal anwies, ins Leben getreten. Im Laufe der Jahre hatte sich das Bedürfnis immer mehr herausgestellt, an Stelle des provisorischen meteorologischen Bureaus der naturforschenden Gesellschaft ein amtliches ständiges Bureau, eine staatliche Anstalt mit öffentlichem Charakter zu setzen, die neben den wissenschaftlichen, auch wesentlich praktischen Interessen, namentlich der Landwirtschaft, dienen sollte.

Durch Testament vom 21. Jan. 1884 und 18. April 1885 wendete der am 1. Mai 1885 verstorbene Fritz Brunner von Winterthur der meteorologischen Anstalt ein Vermächtnis von Fr. 100,000

---

[1]) Vgl. ferner BG betr. die Bundesbahnen vom 15. Okt. 1897, Art. 10. A. S. n. F. XVI 557; BG betr. die Militärversicherung vom 28. Juni 1901, Art. 15, A. S. n. F. XVIII 809; Posttaxenges. vom 26. Juni 1884, Art. 33. A. S. n. F. VII 593; Verord. betr. das B vom 5. März 1849 § 6. A. S. I 276; Betreibungsges. vom 11. April 1889 Art. 16, A. S. n. F. XI 533; Beschl. des BR vom 13. Dez. 1849 und 19. März 1853: Von den eidg. Behörden ist kein Stempelpapier zu gebrauchen und für Eingaben an denselben kein solches zu verlangen: vgl. jedoch unten Nr. **30 a.**

[2]) Für dieselbe ist jetzt massgebend das BGes. über die schweiz. meteorologische Centralanstalt vom 27. Juni 1901, A. S. n. F. XVIII 786, B 1901 III 895; vgl. Botsch. des BR hiezu vom 27. Nov. 1900 und 15. März 1901, B 1900 IV 716, 1901 II 262.

zu, und zwar in der Meinung, «dass ihr nicht nur über die Zinsen des Kapitals, sondern auch über letzteres selbst, freies Verfügungsrecht zustehe, wenn sie der Mittel zur Erweiterung der Anstalt oder zur Förderung der Wissenschaft in irgend einer Weise bedarf.»

Die Zürcher Behörden machten gegenüber der meteorologischen Anstalt einen Anspruch auf Entrichtung der kantonalen Erbschaftssteuer mit Bezug auf das Brunner'sche Legat geltend. Der BR dagegen beschloss den 16. Juli 1886, diesen Steueranspruch zu bestreiten, indem er die Erbschaftssteuerfreiheit des Legates nicht nur auf den gemeinnützigen Charakter der meteorologischen Anstalt stützte, welchen die Zürcher Behörden bestritten, sondern, indem er sich vorab auf die durch Art. 7 des BG über die politischen und polizeilichen Garantien zu gunsten der Eidg. vom 23. Dez. 1851 begründete Befreiung der unter der Verwaltung des Bundes stehenden Fonds von jeder direkten kantonalen Steuer berief.

Der Zürcher Fiskus klagte die streitige Erbschaftssteuer im Betrage von Fr. 15,000 vor dem BGer. ein. Der BR liess sich materiell auf die Klage ein. Das BGer. aber erklärte sich mit Urteil vom 1. Okt. 1887 für inkompetent, und zwar in Erwägung, dass Steuerforderungen nicht dem Privatrecht, sondern dem öffentlichen Recht angehören, dass demnach kein Civilrechtsstreit vorliege, dass aber staatsrechtliche Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen nicht vom BGer. zu beurteilen sind, sofern dieselben nicht einen Kompetenzkonflikt zwischen BBehörden und Kantonalbehörden enthalten (BV Art. 113. Ziff. 3, Organis.-Ges. 1874, Art. 56, Abs. 1, Art. 57), und dass ein solcher Konflikt zur Zeit zwischen den Behörden des Kts. Zürich und dem BR nicht vorhanden sei.

BGer.-Entsch. 1887, Nr. 85, B 1888 II 411.

Als im weitern Verlaufe der Angelegenheit die Zürcher Reg. unter Berufung auf das BG vom 20. Nov. 1850 betr. den Gerichtsstand für Civilklagen, welche von dem Bunde oder gegen denselben angehoben werden (A. S. II 73), den BR als Vertreter des eidg. Fiskus vor das Friedensrichteramt Zürich auf den 17. April 1888 laden liess, lehnte der BR die gerichtliche Kompetenz ab.

Die Reg. von Zürich wandte sich hierauf, den 5. Mai, an die BVers. mit dem Gesuche, dieselbe wolle in Anwendung des Art. 6 des zitierten eidg. Gerichtsstandgesetzes entscheiden, dass der BR bezüglich der streitigen Erbschaftssteuer die Kompetenz der zürcherischen Gerichte anzuerkennen verpflichtet sei. Der BR

machte aber in seinem Ber. an die BVers. vom 11. Juni gegenüber diesem Gesuche geltend, dass, weil keine Civilstreitigkeit vorliege, das Gerichtsstandgesetz überhaupt nicht angerufen werden könne, denn dieses BG sei nur auf eigentliche Civilrechtsstreitigkeiten [1]) anwendbar.

Der BR führt sodann aus:

Das eine Motiv, welches den BR veranlasst, sich gegen die Steuerforderung des Kts. Zürich aufzulehnen, liegt in Art. 7 des BG über die politischen und polizeilichen Garantien der Eidg. Der BR verlangt die Anwendung der Vorschrift dieses Artikels und bestreitet damit die Kompetenz der Kantonsbehörden, über die Steuerpflicht des Bundes zu erkennen. Diese Motivierung schliesst einen Kompetenzkonflikt zwischen dem BR und den Zürcher Behörden in sich.

Das andere Motiv, auf welches gestützt der BR Steuerfreiheit beansprucht, ist der gemeinnützige Charakter des Brunner'schen Legates, bezw. der meteorologischen Centralanstalt, und dieses Motiv stützt sich auf ein zürcherisches Gesetz. Diese letztere Frage wäre allerdings, nachdem das BGer. seine Kompetenz abgelehnt hat, durch die kantonalen Behörden zu entscheiden, und wollte der BR diese Entscheidungsbefugnis bestreiten, so läge ein Kompetenzkonflikt vor, der vom BGer. zu entscheiden wäre, und nach der Ansicht des BR nur zu ungunsten des BR.

Anders liegt aber die Sache mit Hinsicht auf die Anwendung von Art. 7 des eidg. Garantiengesetzes. Der Bund kann es nicht den Kantonen überlassen, zu ermessen und zu entscheiden, ob gewisse ihm zugehörende Fonds, Liegenschaften, Anstalten der durch genannte Bestimmung statuierten Befreiung von jeder direkten Steuer teilhaftig seien, er muss dieses Recht der Prüfung und Entscheidung sich selbst vorbehalten.

Von diesem Gesichtspunkte ausgehend, schreibt Art. 12 des Garantiengesetzes ausdrücklich vor, dass «alle Konflikte, welche über die Anwendung des Gesetzes entstehen, zur Kompetenz der vereinigten BVers. gehören.»

Demnach hat die vereinigte BVers. endgiltig, als oberster administrativer Richter, die Frage zu entscheiden, ob die Steuerfreiheit

---

[1]) Der BR sagt in seiner Botsch. vom 4. Okt. 1850 zum Entw. dieses Ges.: Die BV und das Organis.-Gesetz bestimmen die Kompetenz des BGer. Diese ist aber auf gewisse, in der Regel wichtigere Fälle beschränkt, zumal der Art. 106 der BB (jetzt 114) noch keine weitere Ausführung erlangt hat. Unter Vorbehalt der letztern sind daher die Normen über den Gerichtsstand festzustellen, welcher bei allen nicht in die Kompetenz des BGerichts gehörenden Civilklagen eintreten soll.

des Bundes auf Grund des Art. 7 des Garantiengesetzes in einem bestimmten Falle zutreffe.

Die von der vereinigten BVers. in casu zu entscheidende Frage ist genau umschrieben. Die Behörde hat zu prüfen, ob die vom Kanton Zürich geforderte Steuer als eine direkte anzusehen sei (welche Auffassung der BR vertritt), von deren Entrichtung der Bund laut Art. 7 des mehrerwähnten Garantiengesetzes befreit ist. Ist sie dies nach dem Urteile der vereinigten BVers., so ist der Anspruch Zürichs abzuweisen, und es wird jede weitere Erörterung dieser Steuerfrage infolgedessen abgeschnitten sein.

Andernfalls bleibt — in zweiter Linie — die Frage zu erörtern, ob das der meteorologischen Centralanstalt zugewendete Legat Brunner einem gemeinnützigen Zwecke zu dienen bestimmt sei. Diese Frage mag eventuell der Prüfung und Entscheidung der kantonalen Behörden nach Massgabe der kantonalen Gesetze geschehen.

Die vereinigte BVers. entschied mit Beschl. vom 28. Juni 1888, in Hinsicht auf Art. 7 und 12 des mehrerwähnten BG vom 23. Dez. 1851, in Erwägung, dass die geforderte Erbschaftssteuer eine direkte Steuer im Sinne des Art. 7 dieses BG[1]) ist:

> Der Art. 7 des BG vom 23. Dez. 1851 betr. die politischen und polizeilichen Garantien zu gunsten der Eidg. findet auf das von Herrn Fritz Brunner in Zürich der meteorologischen Centralstation in dort hinterlassene Vermächtnis Anwendung.[2])

Damit war der Steueranspruch des Kts. Zürich abgelehnt.

Vgl. Ber. des BR an die BVers. vom 11. Juni 1888 und Schreiben des BR an die BVers. vom 21. Juni 1888, B 1888 III 496. 656. 804.

29.[3]) Anlässlich einer Petition der bernischen Gemeinden Thierachern, Amsoldingen, Uebeschi und Bolligen wurde der BR

[1]) Nach der in der Finanzwissenschaft herrschenden Auffassung ist die Erbschaftssteuer keine direkte Steuer.

[2]) Das z. Z. geltende Organis.-Ges. vom 22. März 1893 bestimmt in Art. 179: «Vom BGer als Staatsgerichtshof sind Steuerstreitigkeiten zwischen Bund und Kantonen zu beurteilen, wenn von dem einen oder andern Teil sein Entscheid angerufen wird.» Damit ist die Kompetenz der vereinigten BVers. betr. Anwendung des Art. 7 des Garantienges. ersetzt durch die des BGer. und Art. 12 des Garantienges. in soweit aufgehoben.

[3]) Den 9. Dez. 1876 hatte der NR folgende Motion Teuscher und Genossen abgelehnt: Der BR wird eingeladen zu untersuchen und Ber. zu erstatten, ob nicht der Art. 7 des Garantienges., soweit derselbe Liegenschaften, Anstalten und Materialien, welche unmittelbar für BZwecke bestimmt sind, steuerfrei erklärt, im Sinne grösserer Einschränkung dieser Steuerfreiheit, namentlich gegenüber den Gemeinden, zu revidieren und zu interpretieren sei, Uebers. Verh. BVers. Dez. 1876, Nr. 39.

von der BVers. mit Beschl. vom 10., 16. Dez. 1884 eingeladen, die Frage zu prüfen, welche Liegenschaften des Bundes als nach Art. 7 des eidg. Garantiengesetzes vom 23. Dez. 1851 unmittelbar für Bundeszwecke bestimmt und daher steuerfrei, und welche dagegen, weil nur mittelbar Bundeszwecken dienend, als steuerpflichtig zu betrachten seien, Postl-Slg. n. F. 333. In seiner Botsch. vom 22. Mai 1885 verlangte der BR, nach Massgabe des zitierten Art. 7, die Steuerfreiheit des Bundes:

1. für die Centralverwaltungsgebäude in Bern, das Chemiegebäude und die Sternwarte in Zürich;
2. für die Waffenplätze und militärischen Anstalten, Festungswerke, Zeughäuser und Vorratsmagazine aller Art;
3. für die Pulvermühlen nebst zudienendem Areal;
4. für die Zoll- und Postgebäude.

Dem Antrag des BR entsprechend[1]), trat alsdann die BVers. mit Beschl. vom 19., 22. Dez. 1885 auf die Steueransprüche genannter Gemeinden bezüglich der dem Bunde gehörenden, in diesen Gemeinden gelegenen Liegenschaften nicht ein, und zwar in der Meinung, dass es dem BR unbenommen bleibt, sofern durch die Steuerfreiheit der BLiegenschaften besondere Kosten für die betroffenen Gemeinden sich ergeben würden, vermittelst freiwilliger Leistungen an dieselben einen billigen Ausgleich herbeizuführen[2]).

A. S. n. F. VIII 361; vgl. Botsch. des BR vom 24. Okt. 1884 und 22. Mai 1885, B 1884 IV 555. 1885 I 171.

[1]) Der StR trat zunächst mit Beschl. vom 18. Juni 1885, ohne weitere Motivierung auf die erhobenen Steueransprüche der betr. Gemeinden nicht ein; hierauf beschloss der NR den 15. Dez. gl. J., auf die erhobenen Steueransprüche einzutreten in der Meinung, dass der BR da, wo durch die Steuerfreiheit der BLiegenschaften besondere Härten für die betroffenen Gemeinden entstehen sollten, auf dem Wege freiwilliger Beiträge eine billige Ausgleichung herbeiführen solle. Ein Antrag einer Fraktion der nationalr. Komm. (Zyro. Zürcher) vom 11. Dez. ging dahin, zu beschliessen: 1. dass nicht als im Sinne von Art. 7 des BG vom 23. Dez. 1851 unmittelbar für BZwecke bestimmt und demnach von jeder direkten Steuer befreit anzusehen sind: diejenigen Liegenschaften, welche vom Bunde, als infolge von Anlagen desselben, wie Schiessplätze, Pulvermühlen u. s. w. gefährdet, erworben worden sind, die aber zum Betriebe eines nicht zu den Zwecken des Bundes notwendigen Gewerbes, wie die Landwirtschaft, benutzt werden; 2. dass diese Kategorie von Liegenschaften von den zu unmittelbaren BZwecken bestimmten Liegenschaften auszuscheiden sind; 3. dass allfällige Anstände in betreff der Besteuerung solcher Liegenschaften vom BGer. nach dem für staatsrechtliche Entscheide vorgeschriebenen Verfahren zu erledigen sind.

[2]) Aus der vom BR veranstalteten Umfrage bei sämtlichen Kantonen ergab sich, dass in einzelnen Kantonen (Zürich, Uri, Schwyz, Ob- und Nid-

30. I. Die Tatsache des Liegenschaftsankaufes für Dienstzwecke der eidg. Zollverwaltung involviert an sich schon die Enthebung dieser Liegenschaft von der kantonalen Steuerpflicht, selbst wenn sie zur Zeit des Steuerbezuges noch nicht zu zolldienstlichen Zwecken verwendet worden ist, da für Zollzwecke keine Spekulationskäufe stattfinden. BR in B 1892 II 234.

II. Zollgebäude dürfen von Kantonen und Gemeinden nur insoweit zur Besteuerung herangezogen werden, als sie nicht für eidg Dienstzwecke, sei es als Bureau- oder Zollokale, sei es als Wohnungen für die Beamten und Angestellten des Zollamtes verwendet werden. BR in B 1894 I 598.

30a. Die Frage, ob die Eidg. gehalten sei, beim Erwerb von Liegenschaften die kant. Handänderungsgebühren zu bezahlen, und ebenso die Frage, ob sie bei Kaufverträgen oder andern Verträgen die kant. Stempelgebühren zu entrichten habe, kann auf Grund des Art. 7 des BGes. vom 23. Dez. 1851 nicht verneinend beantwortet werden, da weder Handänderungssteuern noch Stempelgebühren als direkte Steuern bezeichnet werden können. Ist somit für die Beantwortung dieser Fragen das kant. Recht massgebend, so kann dieses auf die Eidg. allerdings nur in dem Sinne zur Anwendung kommen, dass die in demselben vorgesehenen Befreiungen der öffentlichen Verwaltungen von der Gebührenpflicht auch zu gunsten der Eidg. und ihren Verwaltungszweigen gilt.

Vgl. Beschl. des BR vom 23. Mai 1893, mitgeteilt in Hilty, Politisches Jahrbuch 1893, VIII S. 416—418; vgl. B 1851 III 251 und oben S. 62, Anm. 1.

II. Steuerhoheit der Kantone.[1])

31. Auf das Gesuch des ständigen Komites des schweiz. Forstvereins vom 22. Aug. 1889:

es wolle der Bund dafür sorgen, dass die Besitzer von Schutzwaldungen nicht durch Steuererhebungen von Kantonen und Ge-

walden, Glarus, Zug, Basel-Stadt und -Land, Schaffhausen, Appenzell i. Rh. und a. Rh., Graubünden, Aargau, Tessin, Waadt) jegliches Grundeigentum des Staates von der Gemeindesteuerpflicht unbedingt enthoben ist; in sieben Kantonen (Bern, Luzern, Freiburg, Solothurn, St. Gallen, Wallis, Genf) ist das Grundeigentum des Staates, insofern es öffentlichen Zwecken dient, von der Gemeindesteuerpflicht enthoben und bloss in zwei Kantonen (Thurgau, Neuenburg) derselben zum Teil unterworfen. B 1885 I 173.

[1]) Vgl. ferner Sachregister s. h. v.

meinden in ganz ungebührlicher Weise ausgebeutet werden; ferner möchte er die Grundlage der Besteuerung der Schutzwaldungen prüfen,

konnte der BR wegen mangelnder Kompetenz nicht eintreten, da das Steuerwesen Sache der Kantone ist; dagegen erklärte sich der BR bereit, Kantonen mit zu hoher Waldbesteuerung zu empfehlen, dieselbe auf ein billiges Mass zu reduzieren. B 1982 II 108.

32. Militärfahrräder dürfen in den Kantonen der Besteuerung nicht unterworfen werden. In einem Kreisschr. vom 5. Febr. 1897 begründet der BR diese Anschauung wie folgt:

Das Fahrrad bildet einen Bestandteil der militärischen Ausrüstung der Militärradfahrer und kann als solcher nach Massgabe der schützenden Bestimmungen des Art. 92 des eidg. Betreibungsges. der Pfändung oder der Aufnahme in eine Konkursmasse nicht unterliegen. Ebensowenig geht es nun aber an, dass das persönliche Ausrüstungsstück eines Wehrmannes, das ihm zur Erfüllung seiner Dienstpflicht unentbehrlich ist, mit einer Luxussteuer belegt werde. Ein Gegenstand, der als Kriegsmittel unpfändbar ist, kann offenbar auch nicht Objekt einer Luxussteuer sein; für die eine wie für die andere dieser Exemptionen sprechen dieselben zwingenden Gründe des öffentlichen Rechtes.

B 1897 I 251.

III. Verbot der Doppelbesteuerung.[1]

BV Art. 46, Abs. 2, A. S. n. F. I 16.[2])

Botsch. und BGEntw. des BR vom 6. März 1885 betr. das Verbot der Doppelbesteuerung, B 1885 I 533; Zusammenstellung der Entwürfe und Beschlüsse der eidg. Räte. Erste Auflage I. S. 100—111; über den Gang der Beratungen in der BVers., B 1886 I 909, 1887 II 651, 1888 II 757. III

[1]) Vgl. E. Zürcher und F. Schreiber, Kritische Darstellung der bundesrechtlichen Praxis betr. das Verbot der Doppelbesteuerung und Vorschläge zur Regelung dieser Frage in einem BGes. Zwei vom schweiz. Juristenverein gekrönte Preisschriften, Basel 1882; B. van Muyden, Exposé critique de la jurisprudence fédérale en matière de double imposition, suivi de propositions en vue du règlement de cette question par une loi fédérale, Genève 1882; P. Speiser, Das Verbot der Doppelbesteuerung, in Zeitschr. für Schweiz. Recht n. F. 1887, VI S. 1. und P. Speiser, Zur Praxis des Bundesgerichtes betr. das Verbot der Doppelbesteuerung, ebendas. 1898, XVII S. 68; Leo Weber, Bundesrechtliche Erörterungen, in Zeitschr. des Bernischen Juristenvereins 1887, XXIII, S. 309–331; K. A. Brodtbeck, Unser Bundesrecht in Doppelbesteuerungssachen, Bern, 1898.

[2]) Betr. die Praxis des BGer. vgl. Curti, Entscheidungen des schweiz. BGer. I S. 63—102; BGer.-Entsch. XXV 1, Nr. 33, 34, 35, 86, XXVI 1, Nr. 2. (Armensteuer), 52, 78 und 79. — Betr. Doppelbesteuerung im Verhältnis zum Ausland vgl. Erste Auflage IV. S. 445—449.

245, 1889 II 703, III 190. Vgl. Ullmer II, S. 414, 416, 430; B 1877 II 831, 1883 II 830.

Anregung zur Wiederaufnahme der Beratung, B 1896 II 4. III 224. 1897 I 363, III 583, 1898 II 247, 1899 I 954, III 909.[1])

33. Mit Botsch. vom 6. März 1885 legte der BR der BVers. einen BGes.-Entw. betr. das Verbot der Doppelbesteuernng vor, gestützt auf Art. 46, Abs. 2 der BV. Der BR bezeichnete in derselben die gesetzgeberische Regelung des Verbotes der Doppelbesteuerung als eine dringliche Aufgabe angesichts der Tatsache, dass das BGer. in einer Reihe von Entscheidungen den Satz aufgestellt hat, dass es, so lange das in Art. 46, Abs. 2 der BV in Aussicht genommene Gesetz nicht erlassen sei, wegen Doppelbesteuerung nur insoweit seine Intervention eintreten lassen dürfe, als nach bisherigem, durch die Praxis der BBehörden (1848—1874) ausgebildetem BRechte eine Doppelbesteuerung als vorhanden erachtet und unzulässig erklärt worden sei, indem die frühere bundesrechtliche Praxis durch jene Verfassungsbestimmung in dem Sinne die verfassungsmässige Sanktion erhalten habe, dass ein Zurückgehen hinter bisheriges BRecht nicht möglich sei; dass aber, da die BV das Prinzip der Unzulässigkeit der Doppelbesteuerung nicht bestimmt ausspreche, vielmehr es lediglich als Sache der BGesetzgebung erkläre, die erforderlichen Bestimmungen gegen die Doppelbesteuerung zu treffen, dem BGer. nicht zukomme, über das bestehende BRecht hinaus zu gehen, sondern die definitive Regelung dieser Materie durch die BGesetzgebung abgewartet werden müsse. Diese Theorie des BGer. ist nicht unbestritten. Der BR, ohne die Richtigkeit derselben untersuchen zu wollen oder ihre konsequente Anwendung in den Entscheidungen des Gerichtshofes zu kontrollieren, begnügt sich mit der Feststellung, dass dieselbe in mehreren Fällen massgebend gewesen ist, wie z. B. hinsichtlich der Frage, ob in der gleichzeitigen Besteuerung von Aktiengesellschaften und Aktionären eine unzulässige Doppelbesteuerung zu erblicken sei, und eventuell, welchem Kantone, demjenigen, in welchem der

[1]) Vgl. Eingabe der Konferenz kantonaler Finanzdirektoren vom Juli 1901 an den BR, in der die Wiederaufnahme der Beratungen über ein BG betr. das Verbot der Doppelbesteuerung postuliert wird, unter Einreichung eines von P. Speiser aufgestellten Gesetzes-Entwurfes nebst den von der Konferenz diesem Entw. gegenüber gemachten Vorbehalten; P. Speiser, Die Grundzüge eines BG betr. das Verbot der Doppelbesteuerung, Referat für die Verhandlungen des schweiz. Juristenvereins 1902 und diese Verhandlungen selbst, Zeitschr. für Schweiz. Recht n. F. 1902, XXI S. 557.

Aktionär wohnt, oder demjenigen, in welchem die Gesellschaft ihren Sitz hat und ihr Gewerbe betreibt, die Steuerhoheit zuerkannt werden solle.

Nach dem Begriff der Doppelbesteuerung, wie sich derselbe in der Praxis der BBehörden (1848—1874 des BR resp. der BVers., seit 1. Jan. 1875 des BGer.) ausgebildet hat, wird die Konkurrenz zweier kantonaler Steuergesetzgebungen in der Besteuerung der nämlichen Objekte vorausgesetzt. Der interkantonale Charakter der Verhältnisse ist stets mit Nachdruck hervorgehoben worden. Die BBehörden haben in dieser Richtung das ihrer Rechtsprechung unterstellte Gebiet genau abgegrenzt und von demselben ausgeschieden das Verhältnis des Bürgers zur Steuergesetzgebung eines einzelnen Kantons, d. h. Steuerfragen, die sich im Innern eines Kantons, auf den innerkantonalen Steuergebieten, in den Beziehungen zwischen Bezirken und ganz besonders zwischen Gemeinden eines und desselben Kantons abspielen.

Dass die bundesrechtliche Praxis in Doppelbesteuerungssachen schon nach Massgabe der Bestimmungen der BV von 1848 auf die Interkantonalität des Verhältnisses abstellte, war ganz den verfassungsmässigen Gesichtspunkten angemessen, unter welchen sich das Verbot der Doppelbesteuerung entwickelt hat. Infolge der Gewährleistung der Souveränetät der Kantone ist dem Bunde die Aufgabe zugefallen, das Nebeneinanderbestehen der kantonalen Souveränetäten zu ermöglichen und Übergriffe des einen Kantons in den Souveränetätsbereich des andern zu verhindern. In Ansehung des Steuerrechts geschah dies in Konfliktfällen durch Wahrung der Steuerhoheit eines jeden Kantons auf seinem Gebiete. Die BV von 1848 gewährleistete aber auch gewisse individuelle Rechte der Bürger, und die BBehörden haben seit 1848 dem einzelnen Bürger, als Ausfluss und zum Schutze dieser Rechte, die Befugnis der Beschwerdeführung bei den Organen des Bundes eingeräumt. Auf dieser Grundlage erwuchs das Beschwerderecht des Bürgers wegen Doppelbesteuerung, insbesondere zum Schutze des Rechtes der Niederlassung in einem andern als dem Heimatkanton, der Freizügigkeit von Kanton zu Kanton. . . .

Es lässt sich fragen, ob die Beschränkung des Beschwerderechtes auch unter der BV von 1874 noch zutreffend sei. Manche glauben, mit Rücksicht auf die Art. 31, 43, 45, 46 der BV von 1874 diese Frage verneinen zu sollen. Zur Unterstützung dieser Ansicht wird angeführt: Die Freiheit des Handels und Verkehrs, das Recht

der freien Berufs- und Gewerbeausübung sei 1874 von den interkantonalen Schranken befreit und als gemeinschweizerisches Grundrecht erklärt worden. In Übereinstimmung damit habe man gleichzeitig das Recht auf freie Niederlassung auch innerhalb eines Kantonsgebietes, von Gemeinde zu Gemeinde, gewährleistet und den Niedergelassenen insbesondere in Hinsicht auf das Gemeindeleben eine feste Rechtsstellung zugesichert. Daraus ergebe sich mit logischer Notwendigkeit die Ausdehnung des bundesrechtlichen Verbotes der Doppelbesteuerung, zum Schutze der erweiterten individuellen Rechte des Bürgers, auf die innerkantonalen Verhältnisse, auf die Beziehungen zwischen Bezirken und zwischen Gemeinden eines und desselben Kantons. Das Verbot sei zudem in Art. 46 ganz allgemein ausgesprochen.

Gegen die Ausdehnung des zu erlassenden Gesetzes auf die Steuerverhältnisse im Innern eines Kantons spricht sich vor allem das BGer. aus, wenn es sagt: Dem BGer. erscheint grundsätzlich als zum mindesten zweifelhaft, ob die BGesetzgebung verfassungsmässig zu einem so weitgehenden und folgenreichen Eingriff in das Steuerwesen der Kantone befugt sei. Die Geschichte des Doppelbesteuerungsverbots, dessen Stellung in Art. 46 der BV, das ganze verfassungsmässige Verhältnis der Bundes- und Kantonalgewalt in Steuersachen sprechen dagegen. Die Ordnung des Staats- und Gemeindesteuerwesens steht grundsätzlich zweifellos den Kantonen zu. Eine bundesrechtliche Schranke besteht allerdings insofern, als das BRecht zur Verhinderung der Doppelbesteuerung die Grenzen der kantonalen Steuerhoheiten feststellt; dagegen gibt die BV keinen Anhalt dafür, weiterzugehen und die Kantone auch in der Ausübung ihrer Steuerhoheit, innerhalb der bundesrechtlichen Grenzen derselben, zu beschränken; vielmehr sind die Kantone, soweit ihre Steuerhoheit reicht, kraft ihrer Souveränetät befugt, nicht nur über das Was? und Wie?, sondern auch über das Wo? der Besteuerung zu verfügen: sie dürfen nicht nur bestimmen, welche Vermögensobjekte steuerpflichtig und welche Steuerarten einzuführen seien, sondern auch vorschreiben, an welchem Orte die betreffenden, ihrer Steuerhoheit unterstehenden Objekte gegenüber dem Staate und seinen Unterabteilungen zu versteuern seien. Eine Ordnung dieser Frage durch die BGesetzgebung enthielte einen Eingriff in den innern Haushalt der Kantone, welcher mit dem bundesstaatlichen Verhältnis schwer zu vereinigen wäre und daher nur als berechtigt anerkannt werden

könnte, wenn ihm eine unzweideutige Verfassungsvorschrift zur Seite stände. Übrigens erscheint dem BGer. eine Centralisation in dem vom Entw. des eidg. Justizdep. vom Nov. 1882[1]) angestrebten Sinne auch vom legislativ-politischen Standpunkte aus weder als zum Schutze des einzelnen Bürgers notwendig, noch auch nur als nützlich. Sie ist zum Schutze des einzelnen Bürgers nicht notwendig, da gegen eine Doppelbesteuerung von Gemeinde zu Gemeinde oder von Bezirk zu Bezirk innerhalb eines Kantons gewiss in aller Regel die kantonalen Behörden einschreiten und Fälle, in denen dies nicht geschehen sollte, zu den verschwindenden Ausnahmen gehören werden. Sie ist nicht nützlich; denn daran, dass in allen Kantonen einheitliche Regeln für die Zuständigkeit zur Erhebung von Gemeindesteuern u. dgl. gelten, haftet kein eidg. Interesse; im Gegenteil könnte eine einheitliche Regulierung der Steuerberechtigung mit Bezug auf die Gemeindebesteuerung bei der grossen Verschiedenheit in den einzelnen Kantonen, für manche Landesteile geradezu schädlich wirken.

Gegen die Ausdehnung des Gesetzes auf die Verhältnisse im Innern eines Kantons haben sich ferner ausgesprochen die Regierungen der Kantone Luzern, Glarus, St. Gallen und Wallis.

Der BR glaubt nun, es solle diese Kompetenzfrage im gegenwärtigen Momente nicht endgiltig entschieden werden. Er hält dafür, dass, dermalen wenigstens, kein dringendes Bedürfnis den Erlass eines BG zur einheitlichen Begrenzung der Gemeindesteuerbefugnisse erheische.

Der vom eidg. Justiz- und Polizeidep. ausgearbeitete Entw. betr. Doppelbesteuerung vom 16. Nov. 1882 und 14. Jan. 1884 war zunächst den KRegierungen zur Prüfung vorgelegt worden. Mit Berücksichtigung der eingelaufenen kritischen Bemerkungen wurde der Entw. des BR am 6. März 1885 festgestellt. Aus der Beratung der eidg. Räte gingen vier teilweise voneinander abweichende Beschlüsse hervor. Nach Durchberatung der bestehenden Differenzen verwarf der StR den 27. April 1887 bei der Schlussabstimmung mit 22 gegen 13 Stimmen das Gesetz. Hierauf beschloss der NR den 9. Juni 1887: Der Gegenstand wird als einstweilen dahingefallen erklärt; der BR ist eingeladen, über die Doppelbesteuerung in geeignetem Zeitpunkte, unter Berücksichtigung der sachbezüglichen Verhandlungen der gesetzgebenden Räte eine neue Gesetzesvorlage einzubringen.

Postl-Slg. n. F. 383.

[1]) Vgl. Erste Auflage I. S. 100, 101.

Mit Schreiben vom 12. Dez. 1895 an den BR hat der Reg.-Rat des Kantons Glarus die Wiederaufnahme des Versuchs einer gesetzgeberischen Regelung des Verbots der Doppelbesteuerung angelegentlichst empfohlen. Auch das BGer. empfahl diese Wiederaufnahme und machte in seinem Geschäftbericht über das Jahr 1897 auf die relativ hohe Zahl der von ihm gutgeheissenen Rekurse betr. Doppelbesteuerung aufmerksam, beifügend: Es dürfte angesichts der zahlreichen grossen industriellen Unternehmungen, die häufig gewisse Produkte in diesem, gewisse andere in jenem Kanton herstellen, angezeigt sein, die Steuerrechte der Stände auf dem Wege der Gesetzgebung zu regeln. Bei diesem Anlasse könnten auch Steuerverhältnisse gewisser Unternehmungen, die ihrer Natur nach regelmässig successive auf dem Gebiete mehrerer Kantone betrieben werden, wie Schlafwagen, Restaurationswagen, Dampfschiffrestaurationen u. dgl. gesetzlich geordnet werden, B 1898 II 247. Der BR dagegen äussert sich in seinem Geschäftsbericht über das Jahr 1898 über die Frage wie folgt:

Das eidg. Justizdepartement hat sich, trotz der Meinungsäusserung des BGer., von der Notwendigkeit der Ausarbeitung eines neuen Ges.-Entw. über das Verbot der Doppelbesteuerung nicht überzeugen können. Die Gründe, die s. Z. das Zustandekommen des bez. BGes. verhindert haben, sind heute keineswegs weggefallen; deshalb wird jeder neue Ges.-Entw. mit den gleichen Gefahren zu kämpfen haben, an denen der Entw. im Jahre 1887 in den eidg. Räten gescheitert ist. Wird aber die Praxis des BGer. auf diesem Gebiete in Berücksichtigung gezogen, so findet man, dass eine Reihe von schwierigen Fragen durch die Rechtsprechung des BGer. eine durchaus zweckmässige und ganz bestimmte Lösung erhalten hat, dass aber namentlich mit der intensiven Entwicklung und Ausgestaltung der kant. Steuergesetzgebung neue Streitfragen auftauchen, die das BGer. bis jetzt auf Grund der Verf.-Bestimmung, ohne ein BGes. zu besitzen, zu beantworten verstanden hat und auch in Zukunft zu beantworten verstehen wird. Es ist darauf zu verweisen, wie früher vor allem über die Frage der sog. Schuldenabzüge bei der Liegenschaftsbesteuerung und über die Frage der gleichzeitigen Besteuerung der Aktionäre und der Aktiengesellschaft gestritten worden ist, während in neuerer Zeit diese Fragen ganz in den Hintergrund getreten sind, indem gegenwärtig besonders der Umfang der Steuerhoheit des Wohnsitzkantons des Steuerpflichtigen in dem Sinne in Frage gezogen wird, dass versucht wird, denselben zu bestreiten zu gunsten der Steuerhoheit des Kantons, wo die Erwerbsveranstaltungen vorhanden sind, oder des Kantons, wo der Erwerb erzielt wird. Da in vielen

dieser Fälle komplizierte tatsächliche Verhältnisse vorliegen, so würde auch von diesem Gesichtspunkte aus ein BGes. den Streitigkeiten nicht vorzubeugen vermögen. B 1899 I 354.

Die Komm. des StR zur Prüfung der Geschäftsführung des BR im Jahre 1898 bemerkt in ihrem Ber. vom 23. Mai 1899 ausdrücklich, dass dieser Anschauung beigepflichtet werden könne.

B 1899 III 909.

3. Kapitel.

Intervention des Bundes in kantonalen Angelegenheiten.

I. Eidgenössische Intervention zur Wahrung des Rechtsverfahrens zwischen den Kantonen.[1]

BV 1874 Art. 14 gleich BB 1848 Art. 14, A. S. I 6, n. F. I 4.

34. Die Garantieschuld der vier Städte Winterthur, Baden, Lenzburg und Zofingen für die schweiz. Nationalbahn.[2]

BBeschl. betr. Darleihen an die Kantone Zürich und Aargau vom 21. Dez. 1883, A. S. n. F. VII 322. — Botsch. des BR betr. die Nationalbahngarantieschuld der vier Städte Winterthur, Baden, Lenzburg und Zofingen und betr. das den Kantonen Zürich und Aargau behufs Erledigung dieser Schuldverhältnisse zu gewährende Bundesdarlehen vom 23. Nov. 1883, B 1883 IV 524; Ber. der für Untersuchung der Finanzlage der Garantiestädte für das Nationalbahn-Anleihen von neun Millionen ernannten Expertenkomm. an den BR (A. Scheurer, A. Bory, Dr. Zemp) vom 15. Okt. 1883, B 1883 IV 241; Instruktion des BR für die genannten Experten vom 27. März 1883, B 1883, I 532. — BRBeschl. betr. die Bezahlung des Restes der Nationalbahnschuld vom 15. Jan. 1884, B 1884 I 79; Vollz.-Verord. des BR vom 12. März 1884, A. S. n. F. VII 427. — Ber. des BR an die BVers. vom 7. März 1884 über die Vollz. des BBeschl. vom 21. Dez. 1883, B 1884, I 361; B 1884 II 766, 1885 II 559, 699; Uebers. Verh. BVers. Dez. 1882, Nr. 53; Dez. 1883, Nr. 12; März 1884, Nr. 7. — Urteil des BGer. vom 26. Jan. 1883 i. S. Bäschlin gegen Aargau, BGer.-Entsch. 1893, IX Nr. 21.

Ber. des BR betr. Reduktion des Zinsfusses des Darleihens an die Kantone Zürich und Aargau zu handen der Nationalbahn-Garantiestädte vom 20. Nov. 1896, B 1896, IV 632; Übers. Verh. BVers. März 1897, Nr. 34.

Ber. des BR betr. die Gesuche der Kantone Aargau und Zürich um Erlass der sog. Nationalbahngarantieschuld vom 29. April 1902, B 1902 II 988.[3]

---

[1]) Vgl. auch General-Register zu den Entscheidungen des BGer. Bd. I—IX, S. 72 f., Bd. X—XIX, S. 212 f.; BGer.-Entsch. XX S. 299, XXI S. 957, XXII S. 958, XXIII S. 1405, XXV 1 S. 208, 342, XXVI 1 S. 444.

[2]) Die Stadt Winterthur in ihrer Stellung zu den aargauischen Mitgarantiestädten Baden, Lenzburg, Zofingen betr. das Neun-Millionen-Anleihen der schweiz. Nationalbahn, Auszug aus einer Sammlung von Akten, veranstaltet durch den Stadtrat Winterthur, 2 Teile, Winterthur 1883, 1885.

[3]) Vgl. R. Suter, Der freihändige Rückkauf der schweiz. Nordostbahn und die schweiz. Nationalbahn, Zofingen 1901.

I. Die drei aargauischen Städte Zofingen, Lenzburg und Baden (die Einwohnergemeinden) und die zürcherische Stadt Winterthur (die politische Gemeinde) hatten im Jahre 1874 für das in den Jahren 1875 und 1877 emittierte Anleihen der schweiz. Nationalbahn im Betrage von neun Millionen Franken, unter solidarischer Haftbarkeit und vertragsmässig festgestellter Einstandspflicht von $^7/_{18}$ für Winterthur, $^5/_{18}$ für Zofingen und je $^3/_{18}$ für Baden und Lenzburg, die Garantie übernommen. Nach dem am 18. Febr. 1878 erfolgten Ausbruch des Konkurses über die Nationalbahn bezahlte die Gemeinde Winterthur ihren Anteil vollständig. Aus dem Konkurserlös der Nationalbahn wurden 8,2% mit Fr. 449,360 gedeckt. Das restierende Obligationenkapitel bezifferte sich daher noch auf die Summe von Fr. 5,030,640; dazu kamen ferner die Beträge der je auf den 1. Mai der Jahre 1878—1884 verfallenen Coupons; die Gesamtschuld belief sich daher auf den 1. Mai 1888 auf Fr. 6,310,236.

Diese Summe hätte vertragsgemäss einzig von den drei aargauischen Einwohnergemeinden Baden, Lenzburg und Zofingen bezahlt werden sollen; die Obligationeninhaber haben indessen, gestützt auf die solidarische Haftpflicht aller vier Gemeinden, für die jeweilen verfallenen Coupons vorerst nur Winterthur belangt, welche Gemeinde dann ihrerseits Regress auf die drei aargauischen Gemeinden nahm.

Nachdem die infolge dieser Verhältnisse gepflogenen gütlichen Verhandlungen, sowie die angehobenen Prozesse zwischen Winterthur und den aargauischen Gemeinden nur dahin geführt hatten, dass die letztern Ende 1881 zwar vom Prozesse abstanden, der aargauischen Regierung aber gleichzeitig die Erklärung abgaben, dass sie die Mittel nicht besässen, Winterthur oder gar die Obligationäre für Kapitalsumme und Zinsen zu befriedigen, führte der zürcherische Reg-Rat die Unterhandlungen mit der Regierung von Aargau und den beteiligten Gemeinden auf dem Fusse verschiedener Konversionsprojekte weiter. Es traten aber grosse Meinungsverschiedenheiten, insbesondere über das Mass der beidseitigen Beteiligung zu Tage, so dass der Reg-Rat von Zürich sich veranlasst fand, den BR um seine Vermittlung anzugehen.

Auch die Vermittlung des BR führte zu keinem Resultat. Gestützt auf Art. 14 der BV stellte daher der Zürcher Reg-Rat den 20. Jan. 1883 beim BR ein förmliches Interventionsgesuch.

Schon den 20. Dez. 1882 hatte der NR auf eine von R. Brunner und Genossen gestellte Motion des Inhalts:

> Der BR wird eingeladen, beförderlich darüber Bericht zu erstatten, welche Schritte er bisanhin betr. die vier Städte Zofingen, Lenzburg, Baden und Winterthur zur Bereinigung der Nationalbahn-Garantieschuld getan habe, und welche weitern Schritte er allfällig im Interesse des Landes und seines öffentlichen Kredites diesfalls zu tun gedenke,

beschlossen:

> mit Rücksicht darauf, dass der BR sich bereits mit dem Gegenstand beschäftigt, und in Gewärtigung des daherigen Ber. geht der NR über die Motion für einmal zur Tagesordnung über.

Hierauf beschloss der BR den 16. Febr. 1883:

> Ohne im gegenwärtigen Augenblick die Frage zu erledigen, ob und in welchem Umfang den BBehörden, gemäss dem Interventionsbegehren der Reg. von Zürich und entgegen den von der aargauischen Reg. in ihren Eingaben vom 5. und 12. Febr. 1883 geltend gemachten Anschauungen, ein Entscheidungsrecht über den Konfliktfall zustehe, soll durch eine unparteiische Untersuchung das Mass der in den vier Garantiestädten vorhandenen und zur Erfüllung ihrer Schuldverbindlichkeiten verwendbaren finanziellen Kräfte festgestellt werden.

Die beiden KReg. gaben zu diesem Vorgehen ihre Zustimmung; der BR ernannte eine Finanzexpertenkomm., bestehend aus den Herren: Scheurer, Bory und Zemp; diese erstattete den 15. Okt. 1883 ihren Bericht dem BR.

Aus diesem Bericht ergab sich die Gewissheit, dass der Zusammenbruch der vier Gemeinden nicht vermieden werden kann, wenn nicht neben den aargauischen Ortsbürgergemeinden und den Kantonen Zürich und Aargau auch der Bund helfend mitwirkt.

Über die Frage, ob und in welcher Weise der Bund helfend einzutreten habe, spricht sich der BR in seiner Botsch. vom 23. Nov. 1883 folgendermassen aus:

> Es drängt sich uns die Frage auf, ob nicht auch der Bund ein Interesse habe, den Konkurs der vier beteiligten Gemeinden womöglich zu verhindern und denselben zu diesem Behufe seine Hilfe angedeihen zu lassen. Unsere Antwort kann nicht zweifelhaft sein. Weit entfernt, für den Bund irgend eine rechtliche oder auch nur moralische Verpflichtung zu einem Zahlungsbeitrage anzuerkennen, halten wir doch dafür, dass die Art und Weise, wie die Angelegenheit ihre endgiltige Erledi-

gung finden wird, die Interessen des gesamten Landes in hohem Masse berührt, und dass der Eintritt des Konkurses der vier einst so blühenden Städte von tiefgreifender, folgenschwerer Bedeutung für den Kredit, die Ehre und die Wohlfahrt nicht nur der Gemeinden selbst und der Kantone, sondern des ganzen Landes wäre. In diesem Sinne besteht daher in vorliegender Frage allerdings ein bedeutendes gemeinschweizerisches Interesse, und was wir diesfalls mit Bezug auf die betreffenden Kantone gesagt haben, gilt zum grossen Teile auch für die gesamte Eidgenossenschaft.

Wir finden freilich keinen Artikel in der BV, der dem Bunde ausdrücklich ein Eingreifen in die schwebende Angelegenheit vorschreibt, aber an der Spitze unserer Verfassung heisst es, dass die Eidg. dieselbe angenommen habe, um «die Einheit, Kraft und Ehre der schweiz. Nation zu erhalten und zu fördern.» Dass in dieser Frage unsere Ehre und damit auch unsere Kraft in recht ernster Weise beteiligt sind, scheint uns unwidersprechlich. Wir betrachten den Ruin der vier Städte als eine allgemeine Landeskalamität und halten uns deshalb für berechtigt und verpflichtet, Massnahmen vorzuschlagen, welche dieses Verderben von unserem Lande abzuhalten vermögen. Als das geeignetste Mittel hiefür erachten wir die Gewährung eidg. Darleihen an die Kantone Zürich und Aargau zu gunsten der betr. Gemeinden, bei reduziertem Zinsfusse und mit möglichst langer Amortisationsfrist. B 1883 IV 535.

Unter Hinweis auf die Unterstützungen, welche der Bund in andern Fällen bewilligt hatte, wie nach dem grossen Brande in Glarus im Jahre 1861 ein Darlehen von einer Million Franken an den Kanton Glarus, A. S. VII 50,[1]) im Jahre 1865 der Verzicht auf eine Forderung an den Jura Industriel im Betrage von einer Million Franken, A. S. VIII 630,[2]) und im Jahre 1878 die Subvention für das Gotthardbahnunternehmen im Betrag von 4½ Mil-

[1]) Der BBeschl. vom 17. Juli 1861 lautet: Der BR wird ermächtigt, dem Kanton Glarus ein Darlehen von einer Million Franken für die ersten zehn Jahre zinsfrei, für die Folgezeit verzinslich zu 2 %, zu machen, unter der Bedingung, dass die Rückzahlung nach dem fünfzehnten Jahre in jährlichen Raten von 200,000 Franken zu beginnen habe und mit dem zwanzigsten Jahre zu vollenden sei, A. S. VII 50, B 1861 II 431, 743, 747.

[2]) Der BBeschl. vom 15. Nov. 1865 lautet: Der BR ist ermächtigt, mit dem neuenburgischen Subskriptionskomite für die Ablösung des Darleihens der Jura-Industriel-Gesellschaft im Betrage von Fr. 1,252,054.80 mittelst Entrichtung einer Summe von Fr. 200,000 in Unterhandlung zu treten. Diese Unterhandlungen sind in der Weise zu führen, dass sie bis spätestens am 31. Dez. nächsthin zum Abschluss gelangen, in der Meinung, dass, wenn bis zu dieser Zeit die Summe von 200,000 Fr. nicht bezahlt wäre, der Rechtstrieb gegen die Bürgen unmittelbar wieder aufgenommen werden soll. A. S. VIII 630, B 1865 III 823.

lionen Franken, A. S. n. F. IV 1[1]), beantragte der BR einen BBeschl. betr. Darleihen an die Kantone Zürich und Aargau im Betrage von Fr. 2,400,000.

Den 21. Dez. 1883 erliess die BVers. folgenden BBeschl.:

Art. 1. Der BR wird ermächtigt, behufs Liquidation des auf 1. Mai 1884 zu Fr. 6,310,236 berechneten Restes der Nationalbahnschuld der politischen Gemeinde Winterthur und der Einwohnergemeinden Baden, Lenzburg und Zofingen, den Kantonen Zürich und Aargau, auf deren Begehren und unter den in Art. 2 und 3 dieses Beschl. enthaltenen Bestimmungen, Darleihen bis zu einem Gesamtbetrage von Fr. 2,400,000 zu machen[2]), für welche Summe dem BR ein Kredit auf die BKasse eröffnet wird.

In obiger Summe von Fr. 6,310,236 ist die pro 1. Mai 1884 auf Fr. 525,000 berechnete Regressforderung der politischen Gemeinde Winterthur an die Einwohnergemeinden Baden, Lenzburg und Zofingen mitbegriffen.

Art. 2. Die Darleihen werden an folgende Bedingungen geknüpft:

a. Die Gemeinde Winterthur verzichtet, in Aufrechthaltung ihres unter dem 4. Juni 1882 und 19. Aug. 1883 gemachten Anerbietens, auf die Regressforderung, welche sie durch Einlösung von Coupons der gemeinsamen Obligationsschuld, über ihren Anteil hinaus, gegen die aargauischen Garantiegemeinden erworben hat, und bezahlt ausserdem noch auf 1. Mai 1884 Fr. 230,000, mit Verzicht auf Rückvergütung.

b.[3]) Der Kt. Aargau verpflichtet sich, ebenfalls unter Verzicht auf Rückvergütung, zu einer Leistung, welche auf den 1. Mai 1884 berechnet, einem Kapitalwert von Fr. 550,000 entspricht.

c. Die Ortsbürgergemeinden Baden, Lenzburg und Zofingen leisten, in Erneuerung ihrer anlässlich der Verhandlungen

[1]) Vgl. Erste Auflage III, Nr. **910, 911**.

[2]) Die aargauische Deputation hatte beantragt: Darleihen, und zwar jedem Kantone, im Betrage von Fr. 1,200,000 zu machen.

[3]) Statt Ziffer b und c hatte die aargauische Deputation beantragt: Der Kt. Aargau und die Ortsbürgergemeinden Baden, Lenzburg und Zofingen leisten, in Erneuerung ihrer anlässlich der Verhandlungen im Jahre 1882 gemachten Offerten an die Bezahlung der Gesamtschuld auf 1. Mai 1884 die Summe von zusammen Fr. 3,140,000.

vom Jahre 1882 gemachten Offerten, an die Bezahlung der Gesamtschuld auf 1. Mai 1884 die Summe von Fr. 2,590,000, woran sich die Ortsbürgergemeinden Baden und Lenzburg mit je Fr. 580,000 und Zofingen mit Fr. 1,430,000 zu beteiligen haben.

d. Die nach Abzug der in Art. 2, litt. a, b und c bezeichneten Leistungen zur Befriedigung der Gläubiger noch weiter nötige Summe[1]) ist von der politischen Gemeinde Winterthur und den Einwohnergemeinden Baden, Lenzburg und Zofingen aufzubringen.
Können sich dieselben über dass Mass ihrer Beteiligung nicht verständigen, so haben sie den Entscheid des BR anzuerkennen.[2])

e. Der BR bestimmt, auf Grundlage des gemäss litt. d festgestellten Verhältnisses, wie die Gesamtanleihenssumme auf die Kantone Zürich und Aargau als Schuldner zu verteilen sei.

f. Die Liquidation wird dem Reg.-Rate des Kantons Aargau übertragen.

g. Die Kantone Zürich und Aargau haben sich bis zum 1. März 1884 darüber auszuweisen, dass vorstehende Bedingungen erfüllt seien oder deren Erfüllung gesichert sei.

Art. 3.[3]) Behufs Verzinsung und Amortisation dieses BAnleihens haben die schuldnerischen Kantone Annuitäten von $3^1/_2$ %

[1]) BRätl. Entw. und I. Beschl. des NR: Summe von Fr. 2,415,236 ist... Die Höhe der Summe ist vom StR gestrichen worden: er wollte die Möglichkeit eines Arrangements auch jetzt noch eröffnen, während der NR und der BR sich zunächst auf den Standpunkt der Vollzahlung gestellt hatten. Allerdings würden die Gemeinden ausserordentlich belastet, aber es sei in dieser Voraussetzung unzweifelhafte Pflicht der Kantone, ihnen helfend unter die Arme zu greifen (Protokoll des NR vom 13. Dez. 1883).

[2]) Die aargauische Deputation hatte statt dieser litt. d beantragt: Die nach Abzug der in Art. 2, litt. a und b bezeichneten Leistungen zur Bezahlung der Gesamtschuld noch weiter nötige Summe von Fr. 2,415,236 ist zur Hälfte von Winterthur, zur andern Hälfte von den Einwohnergemeinden Baden, Lenzburg und Zofingen aufzubringen.

[3]) Antrag der Mehrheit der Komm. des NR: Art. 3. Behufs Verzinsung und Amortisation dieses BAnleihens haben die schuldnerischen Kantone Annuitäten von 4 % zu entrichten, von welchen 3 % als Zins und 1 % als Amortisationsquote berechnet wird. — Art. 4. Sollten die Kantone Zürich und Aargau bis zum 1. März 1884 den in Art. 2, litt. g verlangten Ausweis nicht leisten, so gewärtigt die BVers. weitern Bericht und Antrag des BR. — Die Aufnahme dieses Art. erfolgte nicht, weil man der Zukunft in keiner Weise präjudizieren wollte.

zu entrichten, von welchen 2½ % als Zins und 1 % als Amortisationsquote berechnet werden.[2])

Die näheren Modalitäten des Anleihens bestimmt der BR.

Art. 4. Der BR ist mit der Vollziehung dieses Beschl. beauftragt, welcher, weil dringlicher Natur, sofort in Kraft tritt.[3])

---

[2]) Die aargauische Deputation hatte Annuitäten von 3 % beantragt, und zwar hiervon 2 % als Zins und 1 % als Amortisationsquote.

[3]) Hierüber hat die Botsch. des BR nur die kurze Bemerkung: Wir wollen nicht verhehlen, die Behandlung dieses Gegenstandes als eine äusserst dringliche zu bezeichnen. Die Schwierigkeit der gegenwärtigen Lage ist so gross, dass eine Verschiebung des Eintretens auf die Sache einem materiellen Nichteintreten, einer definitiven Ablehnung unseres Beschlussantrages gleichkäme. B 1883 IV 538.

Im Entw. des BR und in demjenigen der Mehrheit der Komm. des NR war gesagt: weil nicht allgemein verbindlicher Natur. Der StR hatte zunächst beschlossen, den BBeschl. dem Referendum nicht zu entziehen; es wurde hervorgehoben, das Finanzreferendum sei durch die Verfassung keineswegs ausgeschlossen und schon mehrmals bei BBeschlüssen von bloss finanzieller Tragweite vorbehalten worden (Prot. des NR vom 21. Dez.). Die Mehrheit des NR war aber der Ansicht, dass da, wo die BV sich nicht mit der wünschbaren Deutlichkeit ausspreche, wo also zwei Interpretationen möglich seien — und das sei gerade hier der Fall — diejenige Interpretation den Vorzug verdiene, welche dem Landesinteresse entspreche. Es liege nun aber, wie alle Voten dargetan haben, im wohlverstandenen Interesse des Landes, dass die vorliegende Frage eine Lösung, und zwar eine schnelle Lösung finde, und diese sei nur erreichbar dadurch, dass man, durch Beseitigung der Referendumsklausel, die Angelegenheit in abschliessender Weise erledige. — Es sei auch klar, dass der Beschl. nicht allgemein verbindlicher Natur sei. Dieses Prädikat verdienen lediglich diejenigen Beschlüsse, welche eine Regel aufstellen, bezw. Rechte und Pflichten begründen, nicht bloss für die direkten und zunächst Beteiligten, sondern für alle diejenigen, welche sich mit jenen in gleicher Lage befinden, keineswegs aber diejenigen Beschlüsse, welche nur einen Spezialfall im Auge haben. Von diesem Gesichtspunkte aus seien denn auch von jeher Finanzdekrete und Subventionsbeschlüsse als nicht allgemein verbindlicher Natur betrachtet und konsequent dem Referendum nicht unterstellt worden (Prot. des NR vom 13. Dez. 1883).

Die Minderheit der Komm. des NR hatte beantragt, auf den bundesr. Beschl.-Entw. nicht einzutreten, dagegen den BR einzuladen, für den Fall, dass seitens der Kantone und der Gemeinden die Erledigung der Angelegenheit binnen gegebener Frist nicht erfolge, der BVers. neuerliche Anträge vorzulegen. Diesen Beschl. beantragte sie in Erwägung:

1. Die politische Gemeinde Winterthur hat den ihr anfänglich überbundenen Anteil an der Garantieschuld der Nationalbahn vollständig bezahlt; dagegen haben die Einwohnergemeinden Baden, Lenzburg und Zofingen an ihre Schuldanteile weder in Kapital, noch in Zinsen irgendwelche Leistungen gemacht. Die noch ausstehende Nationalbahnschuld beträgt auf 1. Mai 1884 Fr. 6,310,236, deren Bezahlung nach obigem rechtlich den vorbenannten drei aargauischen Einwohnergemeinden obliegt, mit solidarischer Haftbarkeit der politischen Gemeinde Winterthur.

Die Garantiegemeinden und die Kantone Aargau und Zürich erfüllten die Bedingungen, die in dem BBeschl. vom 21. Dez. 1883 an die Leistung des BDarleihens geknüpft waren, nachdem der BR den 15. Jan. 1884, gestützt auf Art. 2 litt. d, folgenden Entscheid getroffen hatte: Die nach Abzug der in Art. 2 litt. a, b, c bezeichneten Leistungen zur Befriedigung der Gläubiger des Neun-Millionen-Anleihens der schweiz. Nationalbahn von 1874 erforderliche Summe ist von der politischen Gemeinde Winterthur zu einem Dritteil und von den Einwohnergemeinden Baden, Lenzburg und Zofingen zu zwei Dritteilen aufzubringen, und es wird das in Art. 1 in Aussicht gestellte Anleihen den beiden Kantone Zürich und Aargau in demselben Verhältnis zugeteilt. Auf Grundlage des Ber. des BR über

2. Das verfügbare Vermögen der schuldnerischen Gemeinden reicht für die Schuldentilgung nicht hin, so dass dieselben, um ihrer Obliegenheit nachzukommen, das Erforderliche auf dem Wege der Steuererhebung beizubringen hätten. Die Prüfung der gegenwärtigen Steuerbelastung der aargauischen Garantiegemeinden und deren Vergleichung mit der Steuerbelastung der Gemeinden anderer Kantone rechtfertigt die Annahme, dass dieselben bei allseitig gutem Willen und bei vermehrter Anstrengung aller Kräfte im Stande wären, ihren Verpflichtungen wenigstens zum Teile nachzukommen.
3. Die Vollzahlung der restierenden Garantieschuld der aargauischen Gemeinden könnte jedenfalls dann zur Tatsache werden, wenn die dortigen Bürgergemeinden die anlässlich der Verhandlungen vom Jahre 1882 gemachten Anerbietungen im Gesamtwerte von Fr. 2,590,000, ebenso die Gemeinde Winterthur die damaligen Versprechungen einer Mitbeteiligung bis auf Fr. 755,000 neuerdings bestätigen und sodann der Staat Aargau für den Mehrbedarf eintreten würde, soweit dieser nicht durch Steuererträgnisse der schuldnerischen Einwohnergemeinden gedeckt werden kann. Die restanzliche Schuldübernahme ab Seite des Kts. Aargau rechtfertigt sich mit Hinsicht auf das naheliegende Interesse, welches der Kanton am ehrenhaften Fortbestande der drei Gemeinden hat, auf die Tatsache, dass die Reg. des Kts. Aargau durch ihre Mitwirkung zu den verhängnisvollen Garantiebeschlüssen der Gemeinden, wenn auch nicht rechtlich, so doch moralisch, mitverpflichtet worden ist, und endlich durch den Umstand, dass die Staatsfinanzen des Kantons sich in einem vergleichsweise günstigen Verhältnisse befinden.
4. Die Tilgung der Nationalbahnschuld in der angegebenen Weise ist diejenige, welche allen gerechten und billigen Erwartungen entspricht. Dass die Beseitigung des Konfliktes stattfinde, liegt auch im hohen Interesse des Bundes, des Hüters der Landesehre. Daher fordert der Bund die Kantone Aargau und Zürich auf, dass dieselben binnen einer vom BR zu bestimmenden Frist für die Befriedigung der Gläubiger des Garantieanleihens sorgen.
5. Bis zur Entscheidung darüber, ob die gewünschte Regulierung des Geschäftes erfolgen wird, ist der Bund nicht in der Lage, über eine materielle Beihilfe eine Entschliessung zu fassen.

die Vollziehung des BBeschl. vom 21. Dez. 1883 nahmen die eidg. Räte den 20., 21. März 1884 hievon Vormerkung am Protokoll.

II. Auf ein Gesuch der aargauischen Reg. stellte der BR den 20. Nov. 1896 bei der BVers. den Antrag, den Zinsfuss des Zürich und Aargau zu handen der Nationalbahn-Garantiestädten bewilligten BDarleihens von 2½ % auf 1½ % herabzusetzen mit Rücksicht darauf, dass der gegenwärtige Zinsfuss der eidg. Anleihen im Vergleich zu dem des Jahres 1884 um ein volles Prozent tiefer steht. Dieser Antrag wurde in der BVers. nicht in Beratung gezogen, weil die Reg. des Kts. Aargau im Frühjahr 1897 eine Aktenvervollständigung in Aussicht stellte. Diese bestand darin, dass sie den 23. Sept. 1897 im Namen der drei aargauischen Garantie-Gemeinden für den Fall des Rückkaufes der schweiz. Hauptbahnen das Gesuch um Erlass des noch schuldigen Restkapitals einreichte; für die Gemeinde Winterthur schloss sich der Reg.-Rat des Kts. Zürich diesem Gesuche an. Die in Frage stehende Restschuld beläuft sich Ende 1901 auf den Betrag von Fr. 1,899,246.45. In einer Ergänzungseingabe vom 9. Dez. 1901 wurde im Anschluss an den Vertrag betr. den freihändigen Ankauf der schweiz. Nordostbahn durch den Bund vom 1. Juni 1901 (A. S. n. F. XVIII 918) insbesondere geltend ge-

---

Von anderer Seite (Sonderegger, Curti) wurde verlangt, den Kantonen Aargau und Zürich für die schuldnerischen Gemeinden eine eidg. Subvention à fonds perdu im Betrage von Fr. 600,000 oder im Betrage von einer Million Franken zu gewähren.

Ferner ist der Antrag Brunner hervorzuheben: Die BVers., gestützt auf Art. 2 und 14 der BV. beschliesst:

Art. 1. Der Kanton Aargau ist pflichtig, dafür besorgt zu sein, dass die Gemeinden Baden, Lenzburg und Zofingen ihre Verpflichtungen in Betreff des Nationalbahn-Anleihens sowohl gegenüber der Gemeinde Winterthur, als gegenüber den Obligationsgläubigern bis zum 1. Mai 1884 erfüllen. (Nach einem Antrag Marmier wären Aargau und Zürich den Obligationsgläubigern gegenüber haftbar erklärt worden für die Leistungen der Gemeinden, mit Vorbehalt des Rückgriffes gegen diese).

Art. 2. Sollte bis zu diesem Zeitpunkte weder die Erfüllung der fraglichen Verpflichtungen, noch eine Verständigung mit der Gemeinde Winterthur und den Obligationsgläubigern erfolgt sein, so ist der Kanton Aargau als solcher unter Vorbehalt seines Rückgriffes gegen die Gemeinden Baden, Lenzburg und Zofingen zur Uebernahme der noch ausstehenden Schuld verhalten.

Art. 3. Falls der Kanton Aargau zum Behufe der Erleichterung der ihm auffallenden Liquidation der rückständigen Nationalbahnschuld sich bis zum 1. März 1884 beim BR um ein BAnleihen bewerben sollte, ist der letztere angewiesen, sachbezügliche Anträge der BVers. vorzulegen.

Art. 4. (Referendumsvorbehalt.)

macht, dass der Bund die ehemalige Nationalbahn zu einem Preise erwerbe, der in gar keinem Verhältnis stehe zu den übermässigen Leistungen, welche die vier Garantiestädte dafür haben aufwenden müssen. In seinem Ber. vom 29. April 1902 beantragt der BR auf dieses Erlassgesuch nicht einzutreten. Die BVers. hat zur Zeit diesen Antrag noch nicht in Beratung gezogen.

III. Mit dem Momente der allseitigen Erfüllung der im BBeschl. vom 21. Dez. 1883 enthaltenden Bedingungen fiel das Interventionsbegehren des Reg-Rates des Kts. Zürich vom 20. Jan. 1883 als gegenstandslos dahin.

Über die Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Zürcher Interventionsgesuches sprachen sich die BBehörden nicht aus. Zur Rechtfertigung des Begehrens führte die Reg. in ihrer Eingabe vom 20. Jan. 1883 an den BR aus, dass die Angelegenheit der Garantiepflicht der vier Städte keine lediglich zivilrechtliche sei, denn die Schuldpflicht sämtlicher vier Städte ist eine ganz liquide, durchaus unbestrittene; es liegt auch nicht bloss ein Konflikt zwischen Gemeinden oder von Gemeindeinteressen vor. Nicht allein durch die zahlreichen interkantonalen Konferenzen, die bis Ende 1882 stattgefunden haben, sondern auch durch die Beitragsleistung, welche seitens der Kantone in Aussicht genommen ist, wird der Beweis geleistet, dass die Angelegenheit längst eine interkantonale geworden ist; die Frage des Konkurses der vier Städte interessiert infolge der ihr innewohnenden Bedeutung die ganze Eidgenossenschaft in hohem Masse. Das Einschreiten des Bundes kann allein die alles lähmende Krisis beseitigen . . . Die Reg. des Kts. Aargau will die Einsichtnahme in die Verhältnisse der aargauischen Garantiegemeinden verwehren. Alle Beteiligten sollen sich mit der einfachen Versicherung begnügen, dass im Aargau unter allen Umständen weiter nichts zu suchen und zu holen sei. Durch diese unzulässige Begünstigung des aargauischen Schuldners wird der Kanton Zürich, insbesondere Winterthur, mit Schaden an Ehre und Gut bedroht; es ist deshalb Pflicht der Reg. von Zürich, auf eine unparteiische Untersuchung der Finanzsustände der aargauischen Garantiestädte zu dringen.

In einem Memorial an den BR vom 5. und 13. Febr. 1883 verlangte die Reg. des Kts. Aargau, der BR solle das gestellte Interventionsgesuch von der Hand weisen. Soll die von Zürich zunächst verlangte Untersuchung der Situation der aargauischen Garantie-

gemeinden nur zu dem Zwecke geschehen, Anhaltspunkte für den Versuch einer Vermittlung zu gewinnen, so habe er nichts dagegen einzuwenden. Soll sie dagegen Materialien herbeischaffen, um daraufhin eine Entscheidung abzugeben, so müsse er sich aufs entschiedenste derselben widersetzen, und sie erscheine ebenso unbegründet als zwecklos, denn es liege keine Streitigkeit zwischen den Kantonen Zürich und Aargau vor; der Kanton Zürich vermag keinen Rechtsanspruch gegen den Kanton Aargau zu stellen, die Gemeinden sind verpflichtet, die Kantone nicht, und die Kantone stehen auch nicht im Begriff, sich der Selbsthilfe zu bedienen und zu diesem Zweck sich zu bewaffnen. Und ein Anspruch, wie ihn Zürich erhebt: Aargau solle dafür sorgen, dass die aargauischen Gemeinden ihre Schuldverbindlichkeiten bezahlen, sei es, dass er diese Gemeinden oder dritte dazu zwinge, oder aus eigenen Mitteln diese Zahlung leiste, ist nie und nimmer der Entscheidung der politischen Behörde zu unterstellen, sondern wenn er im Ernste erhoben würde, müsste er beim BGer. angebracht werden.

Der oben mitgeteilte Antrag Brunners will das Interventionsgesuch für begründet erklären. Der Antragsteller sagte hierüber im Verlauf der Debatte im NR:

Dass sich der Bund an den Kanton und nicht an die Gemeinden direkt hält, folgt aus der Natur des Bundesstaates, und dass er überhaupt einschreitet, rechtfertigt sich durch die Erwägung, dass wir, solange wir im Bundesstaat leben, dafür besorgt sein müssen, dass jedes Bundesglied das Staatsbewusstsein hoch genug halte, um einem Skandale vorzubeugen, wie solcher im Konkurs der aargauischen Garantiestädte erblickt werden müsste. Die Hauptsache ist, dass die Person des Zahlungspflichtigen von Bundeswegen klar und unzweideutig bestimmt werde.

Und Ruchonnet und Forrer bemerkten: Das Interventionsbegehren Zürichs ist angesichts der Art. 2 und 14 der BV ein vollberechtigtes gewesen. Die öffentliche Ruhe ist bedroht; Winterthur hat sein Äusserstes getan; der Appell an die BHilfe liegt begründet in der Staatsform. Wäre die Schweiz ein Einheitsstaat, so wäre die Kalamität bereits gehoben, denn ein und dieselbe Reg. hätte nicht die eine Gemeinde zur Zahlung verhalten, die anderen nicht, sondern alle gleichmässig. Wären umgekehrt die Kantone souverän, so hätten sie das Mittel der Selbsthilfe; jetzt ist ihnen diese durch die BV verboten. Aber dadurch, dass Zürich wie Aargau einem

BStaat angehören, kann Zürich nicht schlechter gestellt sein, als wenn ein solcher Bund nicht existierte. Darin liegt die Berechtigung der BIntervention ausgesprochen. Was Zürich verlangt, entspricht dem alten Brauch der Bünde, aber auch dem jetzigen BRecht, und es wäre absurd, anzunehmen, dass Kompetenzen, welche dem Staatenbunde zukommen, dem Bundesstaate nicht zustehen, dass ein BGenosse, der unter der alten Staatsform nicht vergebens um Hilfe angeklopft hätte, an der neuen verbluten sollte.

Prot. der NR-Sitzung vom 13. Dez. 1883.

II. Bewaffnete eidgenössische Intervention zur Herstellung gestörter Ordnung in einem Kanton.

BV 1874 Art. 16 gleich BV 1848 Art. 16, A. S. I 7, n. F. I 5.

35. Eidg. Intervention im Kanton Tessin vom März bis Mai 1889, vgl. Erste Auflage I, Nr. **53.**

36. Eidg. Intervention im Kanton Tessin vom September 1890 bis April 1891.

BBeschl. betr. die bewaffnete Intervention des Bundes im Tessin und die politische Lage dieses Kantons vom 9. Okt. 1890, B 1890 IV 624. — Botsch. des BR an die BVers. hiezu vom 22. Sept. 1890 nebst Beilagen, B 1890 IV 153; Erklärung des BR i. S. der eidg. Intervention im Tessin vom 29. Sept. 1890, B 1890 IV 436. Ber. der Minderheit der Komm. des NR vom 30. Sept. 1890 (Keel), B 1890 IV 573, (Théraulaz), F. féd. 1890 IV 603; Ber. der Komm. des StR vom 7. Okt. 1890: 1. Ber. der Mehrheit (Kellersberger), B 1890 IV 517. 2. Ber. der Minderheit (Th. Wirz), B 1890 IV 659.

BRBeschl. über das Begehren der Herren NR L. de Stoppani und C. Bernasconi, betr. Ansetzung der Volksabstimmung über die Frage einer Partialrevision der Verf. des Kts. Tessin, vom 13. Sept. 1890, B 1890 IV 121. 211.

BRBeschl. betr. die Volksabstimmung vom 5. Okt. 1890 im Kt. Tessin über die Frage einer Partialrevion der Kts. Verf., vom 28. Okt. 1890, B 1890 IV 723.

BBeschl. betr. die Tessiner Angelegenheiten vom 18. Dez. 1891, B 1892 I 91. — Botsch. des BR an die BVers. hiezu vom 3. Dez. 1890 nebst Beilagen, B 1890 V 309; neue Botsch. des BR in derselben Angelegenheit vom 20. Juni 1891, B 1891 III 627. Stenogr. Bulletin der BVers. 1891, I S. 429, 437.

BBeschl. betr. den infolge der Vorgänge im Kt. Tessin vom Febr. und März 1889 an die eidg. Assisen überwiesenen Prozess, vom 15. Dez. 1891, B 1892 I 92. — Motion Brenner und Mitunterzeichner betr. Tessiner Amnestie vom 2. Juni 1891, Stenogr. Bulletin der BVers. 1891, I S. 63—79. — Botsch. und Beschl.-Entw. des BR an die BVers., betr. die infolge der Vorgänge im Kt. Tessin vom Febr. und März 1889 und Sept. 1890 an die eidg. Assisen überwiesenen Prozesse nebst Beilagen (Beschl. der Anklagekammer des schweiz. BGer. vom 6. April und 23., 30. April 1891), vom

15. Juni 1891, B 1891 III 516. Ber. der Mehrheit der Komm. des StR über die Tessiner Amnestiefrage vom 24. Juni 1891, B 1891 III 1043; Uebers. Verh. der BVers. Juni 1891 Nr. 47, 54. Stenogr. Bulletin der BVers. 1891, I S. 239—275, 297—305. — Botsch. und Beschl.-Entw. des BR an die BVers., betr. den wegen Wahlbestechungen im Febr. und März 1889 anlässlich der tessinischen Grossratswahlen vom 3. März jenes Jahres angehobenen und den eidg. Assisen überwiesenen Prozess, vom 7. Dez. 1891, B 1891 V 669: Stenogr. Bulletin der BVers. 1891, I S. 433—441

BBeschl. betr. den Nachlass der durch die eidg. Interventionen im Tessin in den Jahren 1889 und 1890 verursachten Kosten vom 17. Juni 1893, A. S. n. F. XIII 445. — Botsch. des BR an die BVers. über das Gesuch des Tessiner Staatsrates um Nachlass der Kosten der eidg. Interventionen in den Jahren 1889 und 1890 vom 15. Dez. 1891, nebst Beschl.-Entw., B 1891 V 785. Stenogr. Bulletin der BVers. 1893, II S. 368—379, III S. 107—112, 143—155, 225—233.

Vgl. ferner B 1890 IV 49, 138, 139, 312, 314, 549, 629, 631—635, 680, 703, 1067, 1135, V 469—471, 1891 I 75, 160, 934, 935, 1892 II 563, 574, 1894 II 45.

I.

Donnerstag den 11. September 1890 waren von den Mitgliedern des BR in Bern anwesend die Bundesräte Droz, Deucher und Hammer; BPräsident Ruchonnet befand sich in Urlaub bis zum 15. September, Vizepräsident Welti in Luzern, Bundesrat Schenk in Schwyz, Bundesrat Hauser in Romont.

Der Staatsrat des Kts. Tessin bestand damals aus folgenden Mitgliedern: Respini, Präsident, Ag. Bonzanigo, Vizepräsident, L. Rossi, Ing. Gianella und Dr. Casella, Staatsschreiber.

Im Laufe des Tages liefen beim BR aus dem Kanton Tessin folgende Telegramme ein:

1 Uhr 55 Min. von Bellinzona. Ernste Ruhestörungen im Lande. Gemeindebehörde tut Möglichstes für Aufrechthaltung der Ordnung. Es wird Sturm geläutet. Molo, Gemeindepräsident.

2 Uhr 15 Min. von der Telegrapheninspektion Bellinzona. Im Augenblicke steht das Volk unter Waffen und marschiert gegen das Regierungsgebäude. Das Zeughaus ist schon genommen . . . . Neue Nachrichten werden folgen.

3 Uhr 33 Min. von der Postinspektion Lugano. Bewaffneter Aufstand in Bellinzona. Regierungsgebäude belagert. Wir werden bestmöglich für Sicherheit des Postverkehrs sorgen.

Der BR ersuchte sofort die Reg. des Kantons Tessin telegraphisch um einen telegraphischen Bericht über die Lage; um 4 Uhr 20 Min. kam indessen die Antwort der Telegraphenstation Bellinzona:

Das Telegramm konnte nicht an seine Adresse übermittelt werden, da ein Teil der Regierung auf der Flucht, der andere verhaftet ist.

Weitere Telegramme lauteten:

2 Uhr 20 Min. von Bellinzona. Bundesrat. Bewaffneter Aufstand in Bellinzona. Reg.-Kommissär verhaftet. Verlangen sofortige Intervention. Vonmentlen Carlo.

2 Uhr 55 Min. von Bellinzona. Bundesrat. Volksbewegung nimmt ernsthaften Charakter an. Man nimmt Verhaftungen von Konservativen vor. Die Munizipalität veröffentlicht eine Proklamation zur Beruhigung des Volkes. Der Regierungspalast ist geschlossen. Gemeindebehörde: Molo, Gemeindepräsident.

3 Uhr 42 Min. von Monte Carasso. Bundesrat. Bewaffnete Bande durchzieht Strassen von Bellinzona und belagert Regierungsgebäude. Mehrere Bürger verhaftet. Polizei entwaffnet. Zu Ihrer Orientierung. Advokat Pagnamenta.

4 Uhr 15 Min. Bellinzona. Bundesrat. Volksbewegung dauert fort. Regierungsgebäude von Bewaffneten besetzt. Staatsrat Rossi durch Revolverschuss getötet. Gemeindebehörde dauernd in Sitzung. Gemeindebehörde: Molo, Gemeindepräsident.

Angesichts dieser verschiedenen Quellen entstammenden Nachrichten konnte die Notwendigkeit eines Einschreitens der BBehörde auf Grund von Art. 16 Abs. 2 der BV nicht mehr zweifelhaft sein.

Demgemäss entschieden die in Bern anwesenden Mitglieder des BR, vorbehältlich der Ratifikation ihrer Massregeln durch einen regelrechten bundesrätlichen Beschl., es sei Anlass für eine bewaffnete eidgenössische Intervention vorhanden. Sie bezeichneten den Nationalrat und Oberst-Divisionär A. Künzli in Ryken als eidg. Kommissär, ersuchten ihn, sofort nach Bern zu kommen, nötigenfalls mit Extrazug, und bestimmten als Interventionstruppen für den Tessin die dem Regiment des Oberstlieutenant Grieb angehörenden, gerade in Bern im Dienst stehenden bernischen Bataillone Nr. 38 (Major Geiser) und 39 (Major Andreae), die am folgenden Morgen nach dem Tessin abreisen sollten.

Der Gemeindebehörde von Bellinzona wurde telegraphisch von diesen Beschlüssen Mitteilung gemacht und dieselbe zugleich eingeladen, sie veröffentlichen zu lassen und soweit möglich für Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zu sorgen.

Gleichzeitig wurde die Generaltelegraphendirektion eingeladen, diese Beschlüsse durch die grössern kantonalen Telegraphenbureaux der Tessiner Bevölkerung zur Kenntnis zu bringen und allen tessinischen Bureaux die Absendung von chiffrierten oder

solchen Telegrammen, welche die öffentliche Ruhe und Ordnung stören könnten, zu untersagen.

Als Folge der bewaffneten Intervention machte sich die Notwendigkeit einer eidg. gerichtlichen Untersuchung über den Mord des Staatsrates Rossi, über den Aufstand und über die andern mit demselben in Verbindung stehenden strafbaren Handlungen geltend. Generalanwalt Scherb wurde eingeladen, für sofortige Entsendung des eidg. Untersuchungsrichters in den Kanton Tessin zu sorgen.

Die von Bern abwesenden Mitglieder des BR wurden von diesen Ereignissen in Kenntnis gesetzt und eingeladen, unverzüglich nach Bern zurückzukehren.

Oberst Künzli, der die Annahme des Auftrages und seine Ankunft auf 8 Uhr 30 Min. abends gemeldet hatte, wurde folgende Instruktion erteilt:

1. Da die Reg. des Kts. Tessin durch Gewalt beseitigt ist, so erhält der Kommissär den Auftrag, für einstweilen die Regierungsgewalt zu übernehmen, über die Situation zu berichten, die öffentliche Ordnung aufrecht zu erhalten und weitere Weisungen des BR zu gewärtigen.
2. Der Kommissär erhält die Verfügung über die Bataillone 38 und 39.

An der Sitzung des BR von Freitag dem 12. September, morgens 10 Uhr, nahmen fünf Mitglieder teil. Der BR bestätigte die Tags zuvor getroffenen Massnahmen.

Nach dem Eintreffen der oben wiedergegebenen Telegramme erhielt man im Bundesrathause bis 7 Uhr 30 Min. keine andere Tessiner Depesche als eine solche der Gemeindebehörde von Bellinzona, welche meldete, dass die Bekanntmachung der bundesrätlichen Schlussnahmen die Bevölkerung wieder beruhigt habe. Die Ursache dieses Stillschweigens erklärt sich aus dem Umstande, dass bewaffnete Bürger sich vor den Eingängen der Telegraphenbureaux in Bellinzona und Lugano postiert hatten behufs Kontrollierung der aufgegebenen Telegramme; die Telegraphenverwaltung hatte beim Volksausschuss und bei der Gemeindebehörde gegen diesen Gewaltakt protestiert.

7 Uhr 30 Min. traf folgendes Telegramm ein:

Bellinzona, 7 Uhr 10 Min. Bundesrat. Eine imposante Volksversammlung hat die bisherige Regierung und den Grossen Rat als abgesetzt erklärt und eine provisorische Regierung eingesetzt, bestehend

aus: Simen, Präsident, Bruni, Battaglini Antonio, Ingenieur Lepori, Advokat Perrucchi. Die provisorische Regierung ist sofort in Funktion getreten und verbürgt die Aufrechterhaltung der Ordnung. Simen, Präsident.

Die Telegrapheninspektion in Bellinzona berichtete die von der provisorischen Reg. getroffenen Massnahmen: Absetzung der Regierungsstatthalter und anderer Beamten und Ersetzung derselben; Versetzung der bisherigen Regierung in Anklagezustand; Festsetzung der Abstimmung über die Verfassungsrevision.

Da der Telegraphendraht zwischen Bellinzona und Locarno jenseits Cadenazzo durchschnitten worden war, war die Gemeindebehörde von Locarno genötigt, einen Vertrauensmann nach Canobbio (Italien) zu senden, um den BR auf dem Weg der Simplonlinie von dem Aufstand in Kentniss zu setzen. Abends 10 Uhr 50 Min. berichtete Hauptmann Boletti dem eidg. Militärdep. von Locarno aus, dass daselbst eine vermittelst Liste zusammengesetzte Infanteriekompagnie aufgeboten sei.

Aus Lugano erhielt der BR am 11. September und in der folgenden Nacht keine Mitteilung; und doch war auch diese Stadt Schauplatz des Aufstandes, der hier gleichzeitig mit demjenigen in Bellinzona ausbrach. Reg.-Präsident Respini, der mit Staatsrat Bonzanigo in Geschäften in Lugano weilte, wurde hier mit Dr. Reali Alt-Ständerat, und Advokat Lurati verhaftet.

Die Nacht vom 11. auf den 12. scheint im ganzen Kanton ruhig verlaufen zu sein. Die Anhänger der Regierung, obschon ihrer Führer beraubt und ausser Stand, unter sich telegraphisch zu verkehren, begannen jedoch, sich zum Widerstande zu organisieren. Am 12. morgens signalisierte die Telegrapheninspektion Bellinzona dem BR die Zusammenrottung kleinerer bewaffneter Trupps in Taverna, Locarno und Aqua Rossa, sowie die von der provisorischen Regierung angeordnete Einberufung einer Infanteriekompagnie.

Staatsrat Bonzanigo, Vizepräsident der tessinischen Regierung, dem es gelungen war, aus Lugano zu entweichen und Tesserete zu erreichen, liess dem BR am 12. September morgens (7 Uhr 30 Min., 8 Uhr 25 Min.) durch einen der Boten, die er von Tesserete aus nach verschiedenen Richtungen hin mit Telegrammen gesandt hatte, aus Göschenen telegraphieren:

Bundesrat. Ich bestätige meine früheren Telegramme (dem BR nicht zugekommen). Bewaffneter Aufstand. Ich sorge für sofortige Einberufung regulärer Truppen. Die Bevölkerung greift unverzüglich

zu den Waffen, um das Pronunciamento zu verhindern. Es drohen schwere Konflikte. Jede Verzögerung der Intervention kann schlimme Folgen nach sich ziehen. Ich erneuere dringend die Bitte einer sofortigen Intervention. Wir haben die Kantone Uri und Luzern gestützt auf Art. 16 der BV um ihre Hilfeleistung ersucht. Für den Staatsrat von Tessin, der Vizepräsident: Ag. Bonzanigo.

Um 8 Uhr 20 Min. telegraphierte der Landammann von Uri dem BR:

Regierungs-Vizepräsident Bonzanigo, Tessin, verlangt unsere Hilfe, gestützt auf Art. 16 der BV. Bitten sofortige Instruktion.

Um 9 Uhr 55 Min. traf aus Luzern folgendes Telegramm beim BR ein:

Die Regierung des Kts. Tessin sucht, gestützt auf Art. 16 der BV unsere Intervention an, weil ernsthafte Unruhen ausgebrochen und Gefahr im Verzuge sei. Wir entsprechen dem Gesuche, insofern Sie selbst nicht schon bezügliche Vorkehren getroffen haben. Regierungsrat.

Die ordentlichen Kommissäre der Tessiner Regierung in Val Blenio, Locarno und Bodio protestierten telegraphisch gegen den Aufstand und gegen ihre Absetzung durch die provisorische Regierung.

Gemeindepräsident Molo aus Bellinzona meldete, dass die provisorische Regierung aus allen Kantonsteilen Zustimmungsadressen erhalte.

Die provisorische Regierung ihrerseits telegraphierte 9 Uhr 30 Min. an den BR.:

Soeben erhalten wir Ihr gestriges Telegramm (3 Uhr 50) an den Staatsrat. Wir bestätigen unser Telegramm von gestern Abend an den Bundesrat. Das tessinische Volk, empört über die Verletzung der Verfassung, hat sich erhoben, hat den Grossen Rat und den Staatsrat als abgesetzt erklärt und eine provisorische Regierung ernannt. Die provisorische Regierung steht für die Aufrechterhaltung der Ordnung ein und hat zwei reguläre Kompagnien aufgeboten, welche diesen Morgen in Bellinzona und Lugano in Dienst einrücken. Es ist uns keine Ruhestörung signalisiert worden. Bei dem gestrigen Aufstand gab es einen Toten, indessen ergeben unsere Erkundigungen, dass dieser einzige Fall ein ganz zufälliger ist. Wir haben eine Kundgebung an das Volk erlassen und die Gemeindeversammlungen, behufs Vornahme der Abstimmung über die Verfassungsrevision, auf den 21. dies verfassungsgemäss einberufen. Wir hoffen, dass der Bund die Bestrebungen eines Volkes nicht unterdrücken werde. Provisorische Regierung: Simen, Präsident.

So war die Situation, als der BR Freitag morgens zur Sitzung zusammentrat. Nachdem er von derselben Kenntnis genommen, beschloss er für seinen Kommissär Oberst Künzli folgende ergänzende Instruktionen:

Nachdem der auf freiem Fuss befindliche Vizepräsident des tessinischen Staatsrates, Ag. Bonzanigo, die Intervention der Kantone Uri und Luzern angerufen hat und wir diese mit Rücksicht auf die von uns bereits getroffenen Massnahmen als unstatthaft erklärt haben; nachdem der gleiche Herr Bonzanigo auch unsere Intervention verlangt hat, geben wir Ihnen, in Vervollständigung unserer gestrigen Instruktion, nachfolgende Aufträge:

Sie wollen:

die in Verhaft gesetzten Regierungsmitglieder, übrigen Beamten und Privaten (auch Alt-Ständerat Reali sei verhaftet) sofort auf freien Fuss setzen;

die provisorische Regierung auflösen und alle von ihr getroffenen Anordnungen, insbesondere diejenigen betr. Abstimmung über das Initiativbegehren um Verfassungsrevision, Neuwahlen in den Grossen Rat, Absetzung und Neueinsetzung von Beamten, rückgängig machen, beziehungsweise deren Vollziehung hindern;

die von der gleichen Regierung aufgebotenen Truppen auflösen, sowie andere bewaffnete Scharen entwaffnen und,

so lange sich die gesprengte Regierung nicht wieder konstituiert hat, die Leitung der Staatsgeschäfte an die Hand nehmen.

Sobald wir Bericht von Ihnen haben, werden wir Weiteres beschliessen. Über den Rekurs Stoppani-Bernasconi werden wir demnächst Beschluss fassen. Teilen Sie beförderlich mit, ob Sie neue Truppenaufgebote, und in welchem Umfange, verlangen.

Sie wollen in Ihrer Proklamation an das tessinische Volk hervorheben, dass die eidg. Behörden nicht ermangeln werden, die nötigen Massnahmen zu treffen, auf dass die Rechte des Volkes betr. das Begehren um Verfassungsrevision gewahrt werden.

Den Regierungen von Uri und Luzern berichtete der BR, dass infolge der Entsendung eines eidg. Kommissärs und eidg. Truppen nach dem Kt. Tessin ihre Hilfeleistung nicht nötig sei; ebenso setzte er Staatsrat Bonzanigo von der eidg. Intervention und der Abordnung eines Kommissärs in Kenntnis.

Gegen 4 Uhr abends langten der eidg. Kommissär Oberst Künzli und die ersten eidg. Truppen in Bellinzona an.

Die provisorische Regierung hatte seit dem Vorabend folgende Regierungsakte vollzogen:

1. Eine Kundgebung an das tessinische Volk, in der sie u. a. sagte:

Die verfassungsbrüchige Regierung ist gefallen, gefallen unter dem Druck des allgemeinen Fluches und gebrandmarkt durch Raubwirtschaft und Meineid. — Im Lande eines Wilhelm Tell sollte auch die vermessene Regierung der Gessler ein Ende nehmen, und heute sind die Gessler zum zweiten Male gefallen. — Das ist das Denkmal, glorreicher als Marmor, welches das tessinische Volk heute unter Rückforderung seiner Rechte dem Helden errichtet, der das Symbol und die Verkörperung des Vaterlandes bildet.

In dem mitgegebenen Regierungsprogramm wird die Erhaltung von Frieden und Eintracht, sowie gleiche Gerechtigkeit für alle versprochen.

2. Am Fusse dieser Kundgebung befindet sich der Wortlaut der von der Volksversammlung zu Bellinzona am 11. September 1890 gefassten Resolutionen. Diese lauten:

a. Das Volk des Kantons und der Republik Tessin, heute den 11. September in Bellinzona feierlich versammelt:

Angesichts der flagranten Verletzung der kantonalen Verfassung, welche der Staatsrat dadurch begangen hat, dass er innert der Frist eines Monats die Wahlversammlungen behufs Abstimmung über die von 9983 tessinischen Bürgern verlangte Verfassungsrevision nicht einberufen hat, erklärt den Tessiner Staatsrat als abgesetzt, versetzt denselben in Anklagezustand und ernennt eine provisorische, aus folgenden Bürgern zusammengesetzte Regierung:

Simen, Rinaldo, Präsident,
Advokat Germano Bruni,
Ingenieur Giacomo Lepori,
Doktor Antonio Battaglini,
Advokat Plinio Perrucchi,

welche den Auftrag erhält, die Wahlversammlungen behufs Abstimmung über die Verfassungsrevision unverzüglich einzuberufen.

b. Das Volk des Kantons und der Republik Tessin,

in Anbetracht, dass die Mehrheit des jetzigen Grossen Rates ein Ausdruck der Korruption und der Missbräuche einer Regierung ist, welche Gesetz und Verfassung mit Füssen getreten hat, erklärt den jetzigen Grossen Rat als abgesetzt und beauftragt die provisorische Regierung, die sofortige Wahl eines neuen Grossen Rates anzuordnen.

3. Eine Extranummer des Amtsblattes enthält folgende Dekrete:

a. Einberufung der Gemeindeversammlungen auf den 21. Sep-

tember behufs Abstimmung über die Partialrevision der kantonalen Verfassung;

b. Marschbefehl an die zweite Kompagnie des Bataillons 96 und an die erste Kompagnie des Bataillons Nr. 94;

c. Absetzung und Ersetzung der Bezirkskommissäre;

d. Verhaftung der Mitglieder der gestürzten Regierung und Versetzung derselben in Anklagezustand;

e. Beibehaltung sämtlicher Verwaltungsbeamten, welche sich behufs Erfüllung ihres Amtes pünktlich einstellen.

Abends 6 Uhr telegraphierte der eidg. Kommissär dem BR:

Soweit Informationen reichen, beinahe vollständige Ruhe im Kanton, weitere Truppensendungen also nicht nötig. Hingegen würde mir die Ausführung Ihrer Aufträge gefährlich erscheinen für die Ruhe des Kantons und für das Leben der Verhafteten. Behutsames Vorgehen ratsam. Erwarte Bericht, ob Sie auf Ausführung Ihrer Aufträge beharren. Werde auf morgen vormittag Censi, Stoppani, Magatti und Balli zu einer Konsultation einladen und Resultat sofort berichten.

Weiter berichtete der Kommissär 9 Uhr 50 Min.:

Wenn Befürchtung der Wiedereinsetzung der alten Regierung beseitigt werde, dürfte die Freilassung der Gefangenen ohne Anstand erfolgen;

und in weiterer Ausführung, gleichfalls 9 Uhr 50 Min.:

Halte Wiedereinsetzung der alten Regierung wegen Verfassungsverletzung und provokatorischen Auftretens für unmöglich. Richtig schiene mir Suspendierung der alten und Auflösung der provisorischen Regierung. Der die Regierungsgewalt bis zur Neuordnung der Dinge übernehmende Kommissär oder vielleicht eine speziell hiefür zu bezeichnende Persönlichkeit hätte sich mit Männern beider Parteien zu umgeben. Da beide Parteien gleich stark, so kann nur Beseitigung eines ausschliesslichen Parteiregiments bessere Zustände bringen. Baldiger Rekursentscheid und Abstimmung über Revisionsbegehren notwendig. Bitte um definitiven Entscheid.

Samstag den 13. September erliess der eidg. Kommissär folgende Proklamation an das Volk des Kantons Tessin:

Die jüngst im Kanton Tessin vorgefallenen Ereignisse haben den hohen Bundesrat veranlasst, mich als eidgenössischen Kommissär hieher zu entsenden. Ich bin beauftragt, für einstweilen die Regierungsgewalt zu übernehmen und die öffentliche Ordnung aufrecht zu erhalten.

Ich erwarte, dass alle patriotisch gesinnten Männer mich bei der Lösung dieser Aufgabe unterstützen und nach Kräften dazu beitragen

werden, den schönen Kanton Tessin endlich friedlicheren und glücklicheren Zuständen entgegenzuführen.

Ich gebe daher bekannt, dass Störungen der öffentlichen Ruhe unterdrückt und strenge geahndet werden. Bewaffnete Zusammenrottungen sind untersagt.

Der Bundesrat wird die nötigen Massregeln ergreifen, um den Volksrechten in Bezug auf die kantonale Verfassungsrevision Nachachtung zu verschaffen.[1])

Und um 10 Uhr morgens telegraphierte er dem BR:

Die letzte Nacht ruhig vorübergegangen. Sandte morgens früh zwei Kompagnien des Bataillons 38 nach Locarno. Heute mittag gehen zwei Kompagnien des gleichen Bataillons mit Oberstl. Grieb nach Lugano ab. Befehl ist erteilt, dass sämtliche von beiden Parteien aufgebotenen tessinischen Truppen heute entlassen werden. Sobald Wachen von unsern Truppen bezogen sind, werde Gefangene entlassen.

Ferner um 11 Uhr 10 Min.:

Erwarte sofortigen Bericht in Beziehung auf alte Regierung. Wenn Wiedereinsetzung derselben beabsichtigt ist, so wird Freilassung der Gefangenen nicht ohne Widerstand, neue Unruhe und Blutvergiessen vor sich gehen. Antwort bis 1 Uhr erwünscht.

Von Staatsrat Bonzanigo war am Tage zuvor folgendes Telegramm beim BR eingelaufen:

Tesserete, 12. September, 1 Uhr 40 Min. Bundesrat. Bestätige meine früheren Mitteilungen und erneuere das Gesuch um Intervention. Unterdessen hat der Vertreter der Regierung, auf die gesetzlichen Vollmachten . . . gestützt, seine Residenz in Tesserete aufgeschlagen unter dem Schutze eines starken Kerns von regulären Militärs und bewaffneten Freiwilligen. Der Aufstand dauert fort, die Zahl der Bewaffneten vermehrt sich, blutige Konflikte werden immer wahrscheinlicher. Staatsrat Rossi durch einen Revolverschuss im Regierungspalast getötet. Namens des Staatsrates von Tessin, der Vizepräsident: Ag. Bonzanigo.

Das Ergebnis der Beratungen des BR in seiner Sitzung vom 13. September ist in folgendem an den eidg. Kommissär um 12 Uhr 30 Min. abgesandten Telegramm enthalten:

[1]) Obigen Wortlaut hatte der Kommissär Samstag den 13. Sept. 7 Uhr 10 Min. dem BR mitgeteilt; in der öffentlich bekannt gemachten Proklamation lautete dagegen der Schlussatz mit Rücksicht auf den Beschl. des BR vom 13. Sept. wie folgt: Endlich teile ich mit, dass der BR mich beauftragt hat, dahin zu wirken, dass die Volksabstimmung über das Verf.-Revisionsbegehren sobald wie möglich erfolgt.

In Bestätigung unserer gestrigen Instruktionen beauftragen wir Sie:

1. die verhafteten Personen unverzüglich in Freiheit zu setzen und die für deren Sicherheit erforderlichen Massnahmen zu treffen:
2. die provisorische Regierung unverzüglich aufzulösen und deren bisherige Regierungsakte null und nichtig zu erklären;
3. uns zu berichten, in welchem Momente die gesprengte Regierung im Stande und gewillt sei, ihre Funktionen wieder auszuüben.

Einstweilen haben Sie die ausschliessliche Staatsgewalt in Ihren Händen zu behalten, wobei wir selbstverständlich nichts dagegen einzuwenden haben, wenn Sie sich mit Vertrauensmännern aus beiden Parteien in Verbindung setzen.

Wir benachrichtigen Sie ferner, dass wir den Rekurs Stoppani-Bernasconi durch folgenden Beschluss erledigt haben:

a. Der eidg. Kommissär im Kanton Tessin wird beauftragt, dafür zu sorgen, dass unverzüglich festgestellt werde, ob ein verfassungsmässiges Begehren um Partialrevision der tessinischen Verf. gemäss Art. 15 des Verf.-Ges. vom 20. Nov. 1875 vorliegt oder nicht, und dass, bejahenden Falls, die Volksabstimmung über dasselbe in der kürzesten, gesetzlich möglichen Frist stattfinde.
b. Dieser Beschl. ist dem eidg. Kommissär für sich und zu handen des tessinischen Staatsrates, sowie den Nationalräten L. de Stoppani und C. Bernasconi schriftlich mitzuteilen.

Wir ermächtigen Sie, wenn und soweit Sie dies im Interesse der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Sicherheit für nötig erachten, den Telegraphendienst in den tessinischen Bureaux zu überwachen und die Beförderung von Depeschen zu verhindern.

Schliesslich laden wir Sie ein, die Abhaltung von Schützenfesten zu untersagen.

In Antwort hierauf traf abends 6 Uhr 5 Min. beim BR folgendes Telegramm des eidg. Kommissärs ein:

Nach schwierigen Verhandlungen gibt provisorische Regierung die Gefangenen, welche nicht Staatsräte sind, sofort frei. Staatsräte zu meiner Verfügung. Werde Gianella und Casella diesen Abend, Respini aus Sicherheitsrücksichten morgen in Freiheit setzen. Ihre weitern Instruktionen betr. Wiedereinsetzung der gestürzten Regierung halte ich für so folgenschwer, ernst und bedenklich für Zukunft des Kantons und der Eidgenossenschaft, dass ich meinen Namen mit dieser Massregel nicht verknüpfen kann. Die alte Regierung wird sofort bereit sein, die Gewalt zu übernehmen. Ich bitte um sofortige Entlassung und Ersetzung als Kommissär. Bis zum Eintreffen meines Nachfolgers werde ich die Ordnung aufrecht erhalten. Eine schwierige Arbeit ist mit der Entlassung der Gefangenen getan.

Der BR beantwortete dieses Telegramm noch den gleichen Abend, 8 Uhr, wie folgt:

Wir haben Sie nicht beauftragt, die alte Regierung wieder einzusetzen, sondern über die Frage zu berichten, in welchem Moment dieselbe im Stande und Willens sei, die Staatsgeschäfte wieder an die Hand zu nehmen. Die Frage, unter welchen Umständen sie wieder in Funktion treten solle, bleibt eine offene. Bis wir über Ihren Bericht, den wir einlässlich wünschen, Beschluss gefasst haben, sind Sie mit der Ausübung der Regierungsgewalt allein betraut. Ihr Demissionsgesuch ist deshalb unbegründet, und wir können Ihre Entlassung nicht annehmen. Die Hauptsache ist, dass Sie ohne Verzug die sofortige Auflösung der provisorischen Regierung vollziehen und die Volksabstimmung anordnen. Jeder Aufschub ist die Verlängerung einer inkonstitutionellen Situation, die wir absolut nicht dulden können. Wir verkennen die Schwierigkeit Ihrer Aufgabe nicht, appellieren aber an Ihren Patriotismus.

Um 10 Uhr abends telegraphierte die provisorische Regierung dem BR:

Die liberale Bevölkerung des Kantons protestiert mit tiefer Entrüstung gegen Ihre Massnahmen, die dahin zielen, eine Regierung wieder einzusetzen, welche das Volk als Verletzer der Verfassung gestürzt hat. Wir erklären Ihnen, dass wir um keinen Preis diesen Schimpf auf uns nehmen werden. Wir appellieren an die tessinischen Patrioten, und sobald wir dieses Amt niederlegen, welches das tessinische Volk uns übertragen hat, stehen wir für nichts mehr ein, sondern schieben alle Verantwortlichkeit auf Ihr Vorgehen.

Sonntag, den 14. September, morgens 8 Uhr telegraphierte der eidg. Kommissär dem BR:

Die provisorische Regierung ist aufgelöst. Ich werde diesen Morgen die Regierungsakten zu Handen nehmen. . . .

Die provisorische Regierung ihrerseits, in der Einsicht, dass Widerstand unnütz sei, trat von ihrem angeblichen Amt zurück mit einer Proklamation an das Tessiner Volk, in der sie sich den Anschein gab, es geschehe solcher Rücktritt nur infolge einer Verständigung zwischen ihr und dem eidg. Kommissär; diese Proklamation vom 14. September lautet:

Mitbürger! Wir bringen zu Eurer Kenntnis, dass die provisorische Regierung ihre Macht in die Hände des eidg. Kommissärs, Nationalrat Künzli, niedergelegt hat, der sie persönlich ausüben wird.

Mit dem Sturz der Regierung, welche die Verf. verletzt hatte, war der Zweck der Volksbewegung erreicht. Wir sind überzeugt, dass diese

Regierung nicht mehr an die Gewalt zurückgelangen kann, und dass die bevorstehende Abstimmung über die Verf.-Revision das Werk der Patrioten sanktionieren wird.

Wir ziehen uns also mit dem frohen Bewusstsein erfüllter Pflicht zurück und sprechen allen Patrioten, welche am Sturze der eidbrüchigen Regierung mitgewirkt haben, unsern besten Dank aus.

Der Kampf wird jetzt auf dem Boden der Revision zum Austrag gebracht werden; bereiten wir uns alle vor, auch hier unsere Pflicht zu tun, und die Wiedererhebung (risorgimento) wird erreicht sein.

Dieses selbe Bestreben, im tessinischen Volke den Glauben zu erwecken, als ob die provisorische Regierung mit der BBehörde einig gehe und sozusagen auf gleichem Fusse mit dem eidg. Kommissär verhandle, hat in mehreren Schriftstücken seinen Ausdruck gefunden.

Der Wortlaut des Beschl. vom 14. Sept. 1890, durch den Oberst Künzli die provisorische Regierung auflöste, ist:

Der eidg. Kommissär im Kanton Tessin

kraft der ihm vom Schweizerischen Bundesrat übertragenen Vollmacht, verordnet:

1. Die provisorische Regierung in Bellinzona wird als aufgelöst und alle von ihr ausgehenden Beschlüsse, sowie alle Beamten-Ernennungen oder -Absetzungen werden als null und nichtig erklärt.

2. Die Regierungsgewalt wird bis auf weitern Befehl durch den eidg. Kommissär ausgeübt, der zu diesem Zweck erfahrene und berufene Bürger aus beiden Parteien zuziehen wird.

Staatsrat Bonzanigo telegraphierte am 14. September dem BR:

Ich habe Massnahmen getroffen, um die Freiwilligen und die kantonalen Truppen heute zu entlassen, sobald ich durch das bundesrätliche Telegramm von der Anwesenheit einer für Aufrechthaltung der gesetzlichen Ordnung genügenden eidg. Truppenmacht und der Gegenwart des eidg. Kommissärs in Kenntnis gesetzt war. Bitte um Antwort. Für den Staatsrat, der Vizepräsident: Bonzanigo.

II.

Die Freilassung der Staatsräte Gianella und Casella ging Samstag, den 13. September nachmittags, ohne Zwischenfall vor sich. Diejenige des Staatsratspräsidenten Respini gab Anlass zu einigen Verwickelungen. Der eidg. Kommissär, der für die Sicherheit Respini's fürchtete, hatte Oberstlieutenant Grieb den Befehl ge-

geben, ihn abends in Freiheit zu setzen und für die notwendigen Sicherheitsmassregeln zu sorgen. Respini weigerte sich aber, nachts sich aus seiner Haft zu entfernen und eine persönliche Bedeckung anzunehmen.

Es mussten vom eidg. Kommissär neue Instruktionen eingeholt werden, weshalb die Freilassung erst Montag morgens, den 15. September, stattfinden konnte. Respini begab sich mit seiner militärischen Bedeckung nach Mendrisio, wo er den Gotthardzug bestieg, um nach Bern zu verreisen.

Ohne Zwischenfall vollzog sich am 14. September die Auflösung der provisorischen Regierung. Ihre Mitglieder trennten sich; drei derselben begaben sich nach Lugano, wo ihnen Ovationen gebracht wurden.

Das auf diesen Tag nach Lugano ausgeschriebene Schützenfest sowie die Volksversammlung unterblieben gemäss dem vom eidg. Kommissär ergangenen Befehl.

Montag, den 15. September, morgens um 8 Uhr telegraphierte der eidg. Kommissär dem BR:

Endlich befindet sich Respini ohne Zwischenfall in Freiheit. Staatsrat Rossi wahrscheinlich durch einen gewissen Castioni aus Stabio getötet. Generalanwalt ist benachrichtigt. Der Täter polizeilich verfolgt. Überall Ruhe und keine bewaffneten Ansammlungen. Absendung neuer Truppen nicht notwendig.

Auf Grund eines Ber. des Generalanwaltes beschloss der BR den 15. September in Ausführung der Art. 3, 4, 6, 19 und 21 des BG über die BStrafrechtspflege vom 27. Aug. 1851, A. S. II 743: es sei über die neuesten Vorgänge im Kanton Tessin eine gerichtliche Untersuchung einzuleiten, und er beauftragte den eidg. Generalanwalt, den eidg. Untersuchungsrichter ohne Verzug in Tätigkeit treten zu lassen. Als solcher funktionierte infolge Ernennung vom 13. September Prof. A. Schneider in Zürich.

Dienstag den 16. September reiste auch der eidg. Generalanwalt Scherb nach dem Kt. Tessin, um die Strafuntersuchung zu überwachen, die sich auf Grund des Art. 52 des eidg. Strafgesetzbuches über den Aufstand und alles, was damit zusammenhängt, zu erstrecken hatte.

III.

Die am 4. September 1890 beim BR anhängig gemachte Beschwerde Stoppani-Bernasconi wurde, wie bereits oben mitgeteilt,

durch Beschl. des BR vom 13. September in Anwendung von Art. 102 Ziff. 3 der BV in der Weise erledigt, dass der eidg. Kommissär Auftrag erhielt, festzustellen, ob ein verfassungsmässiges Begehren einer Partialrevision der KVerf. vorliegt oder nicht, und bejahendenfalls die Volksabstimmung über dasselbe innert kürzester gesetzlich zulässiger Frist anzuordnen. Der Tatbestand und die Erwägungsgründe des Entscheides des BR sind folgende:

1. Mit Eingabe d. d. Lugano, 1. Sept., dem BR zugekommen am 4. Sept. 1890, zeigten die Nationalräte L. de Stoppani und C. Bernasconi dem BR an, dass am 9. Aug. dem Staatsrate des Kantons Tessin in gesetzlich vorgeschriebener Form das von zirka 10,000 Bürgern unterzeichnete Begehren um Vornahme einer Partialrevision der KVerf. eingereicht worden sei, dass aber der Staatsrat, entgegen dem Art. 15 des tessinischen Verf.-Ges. vom 20. Nov. 1875, welcher vorschreibt, dass die Volksabstimmung in einem solchen Falle innerhalb eines Monats stattzufinden habe, dieselbe nicht anordne, weshalb die Petenten, die den BR wohl nicht besonders auf die Gefahr, welche ein solcher Zustand für die Ruhe des Kantons und für die öffentliche Ordnung mit sich bringt, aufmerksam machen müssen, verlangen, dass derselbe, gestützt auf Art. 102 Ziffer 3 und 10 der BV, die zur Aufrechthaltung und Vollziehung der KVerf. erforderlichen Massnahmen ergreife.

2. In der Antwort des Staatsrates vom 5. Sept., die dem BR am 8. Sept. 1890 zugekommen ist, wird die Kompetenz des BR zur Behandlung der vorliegenden Frage nicht bestritten, unter Vorbehalt aller Rechte für die Zukunft; in der Sache selbst aber wird behauptet, der Staatsrat sei nicht bloss berechtigt, sondern geradezu verpflichtet, eine Untersuchung darüber anzustellen, ob die Unterzeichner des Revisionsbegehrens das Aktivbürgerrecht besitzen, und des weitern erklärt, dass die Regierung, wenn das Vorhandensein der verfassungsmässigen Zahl von 7000 stimmberechtigten Initianten festgestellt sei, innerhalb eines Monats nach dem Tage dieser Feststellung die Volksabstimmung über das Revisionsbegehren anordnen werde.

Der BR zog seinerseits in Erwägung:

dass Art. 15 des tessinischen Verf.-Ges. vom 20. Nov. 1875 folgenden Wortlaut hat:

Die KVerf. kann ganz oder teilweise revidiert werden:

a. wenn die Mehrheit aller Mitglieder des Grossen Rates es verlangt;

b. wenn sieben tausend Aktivbürger in der vom Gesetze vorgeschriebenen Form und Weise es verlangen.

§ 1. In diesen Fällen hat der Staatsrat innerhalb eines Monats dem Volke die Frage vorzulegen, ob es die Verf. einer Revision unterworfen wissen wolle, und bejahenden Falles, ob die Revision durch den Grossen Rat oder einen Verf-Rat vorzunehmen sei, welch letzterer, gegebenen Falles, nach den für die Wahl des Grossen Rates bestehenden Bestimmungen zu ernennen ist;

dass das tessinische Ges. vom 9. Mai 1877 betr. die Verf.-Revisionsbegehren bestimmt:

Art. 1. Das Begehren einer Total- oder Partialrevision der KVerf. ist schriftlich, auf ungestempeltem Papier, dem Staatsrate einzureichen.

Dasselbe kann nur von den im Kanton stimmberechtigten Bürgern gestellt werden.

Art. 2. Die Bürger, welche das Begehren stellen, haben dasselbe eigenhändig zu unterzeichnen.

Die des Schreibens Unkundigen können ein Kreuzzeichen beisetzen, welches vom Gemeindepräsidenten oder seinem Stellvertreter, von einem Notar oder von zwei Zeugen zu beglaubigen ist.

Art. 3. Die Eigenschaft der Unterzeichner als Aktivbürger muss kostenfrei vom Gemeindepräsidenten desjenigen Ortes bezeugt sein, wo sie ihre politischen Rechte ausüben.

Art. 4. Fälschungen, die in diesen Aktenstücken sich finden könnten, werden nach Massgabe der Strafgesetzes geahndet;

dass nach Massgabe der angeführten Verf.- und Ges.-Bestimmungen dem Staatsrate des Kts. Tessin in casu nur die Aufgabe zukam, festzustellen, ob das Verf-Revisionsbegehren von mindestens 7000, zufolge Bescheinigung der Gemeindepräsidenten im Kanton stimmberechtigten Bürgern ausgeht, eine anderweitige, materielle Prüfung aber durch Verf. und Ges. ihm nicht übertragen ist und angesichts der kategorischen Vorschrift der Verf. betr. die Vornahme der Volksabstimmung innerhalb Monatsfrist nicht wohl übertragen werden konnte, indem Verf. und Ges. ganz unzweifelhaft den Sinn haben, dass in beiden Fällen, sowohl wenn die Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rates als wenn 7000 Bürger die Revision der Verf. verlangen, die bezügliche Volksabstimmung innerhalb Monatsfrist nach Stellung des Begehrens, das heisst im zweiten Falle nach Einreichung des Begehrens beim Staatsrate, stattfinden muss;

dass die im Falle des Volksbegehrens von der KBehörde anzustellende Prüfung als eine innerhalb weniger Tage auszuführende Kanzleiarbeit sich darstellt;

dass der Staatsrat zugesteht, die Listen, welche das Revisionsbegehren enthalten, seien am 9. August 1890 einem seiner Mitglieder übergeben und von diesem zu Handen der Behörde entgegengenommen worden.

IV.

Am 15. September erliess der eidg. Kommissär ein Einberufungsdekret der Gemeindeversammlungen für die Volksabstimmung über die Partialrevision der kantonalen Verfassung. Derselbe erklärt darin folgendes:

Nach Einsicht einer Erklärung des Herrn Dr. Arnoldo Buetti, Sekretärs des kantonalen Departements des Innern, aus welcher hervorgeht, dass das genannte Departement vom 18. bis 31. August die Verifikation der 10,099 eingereichten Unterschriften vorgenommen hat, und dass nach dem Urteil dieses Sekretärs und des Direktors des Departements, des Herrn Staatsrates Respini, und in Übereinstimmung mit dem von letzterem schon vorbereiteten Einberufungsdekret, die 7000 gesetzlich geforderten rechtsgiltigen Unterschriften eingereicht worden sind;

und in Erwägung, dass das Verlangen nach Revision der Verfassung folgenden Wortlaut hat:

1. Das Verf.-Ges. vom 8. Jan. 1880 (Riformino) soll aufgehoben werden in dem Sinne, dass die Wahl der Deputierten in den Grossen Rat wieder nach den alten Wahlkreisen vorgenommen werde, gemäss Art. 1 der Verf.-Revision vom 24. Nov. 1876, welcher verfügt:

Der Grosse Rat wird nach Massgabe der faktischen Bevölkerung der gegenwärtigen Wahlkreise, auf Grund der eidg. Volkszählung, nach dem Verhältnis von einem Deputierten auf je 1000 Einwohner, gewählt. Jede Bruchzahl über 500 wird für 1000 Seelen berechnet.

2. Art. 2 des Verf.-Ges. vom 10. Febr. 1883 solle in dem Sinne revidiert werden, dass die Richter I. Instanz direkt vom Volke gewählt werden.

3. Art. 23 der Verf. vom Jahre 1830 solle in dem Sinne revidiert werden, dass der Staatsrat ebenfalls vom Volke gewählt werde;

in weiterer Erwägung, dass bei der Einberufung der Gemeindeversammlungen für die Volksabstimmung die von Art. 5 und 6 des Ges. vom 19. Sept. 1872 vorgesehenen Fristen für die Vorbereitung und Auflegung der Stimmlisten zu beobachten sind[1]),

[1]) Tessiner Ges. vom 19. Sept. 1872, Art. 5. Die Gemeindebehörden müssen wenigstens 14 Tage vor jeder Wahl oder Abstimmung die Stimm-

verordnet der eidg. Kommissär:

1. Die Wahlgemeinden des Kantons werden auf Sonntag den 5. Okt., 10 Uhr vormittags, einberufen, um sich, mit ja oder nein, über das obenerwähnte Verlangen nach einer partialen Verfassungsrevision, nach folgendem Frageschema, auszusprechen:

a. Wollt ihr eine Partialrevision der KVerf.?

b. Bejahenden Falls, soll die projektierte Revision durch den Grossen Rat vorgenommen werden?

c. Oder soll sie durch einen Verfassungsrat vorgenommen werden?

2. Die Wahlgemeinden sollen gemäss den Vorschriften des Verf.-Erlasses vom 20. Nov. 1875, des Ges. vom 10. Febr. 1877 und nach den vom Ges. vom 3. Dez. 1888 statuierten Abänderungen abgehalten werden.

§ 1. Die Staatsbeamten und die Post-, Telegraphen-, Zoll-, Eisenbahn- und Dampfschiff-Angestellten, sowie die Mitglieder des ständigen kantonalen Polizeikorps sollen von den Bureaux zur Stimmabgabe zugelassen werden, sobald sie sich präsentieren.

§ 2. In den Gemeinden Airolo, Faido, Biasca, Daro, Bellinzona, Locarno, Lugano und Chiasso soll die Abstimmung nicht vor 2 Uhr nachmittags geschlossen werden.

§ 3. Das Bureau einer jeden Gemeinde soll dafür sorgen, dass mindestens 2 Bürger von entgegengesetzter politischer Meinung allen Handlungen des Bureaus bis zum Schluss der Wahlgemeinde frei beiwohnen und besonders die Herausnahme und Registrierung der Stimmzeddel überwachen können. Ein Bureau, welches sich weigert, diese Vorschrift zu beobachten, wird in eine auf administrativem Wege auszusprechende Geldstrafe von Fr. 20 bis 200 verfällt werden, unter Vorbehalt überdies einer allfälligen strafrechtlichen Verfolgung.

3. Bei Aufstellung und Vervollständigung der Stimmregister und ihrer Veröffentlichung, mindestens 14 Tage vor der Abstimmung, haben sich die Gemeindebehörden an die Bestimmungen des Ges. vom 15. Juli 1880 über die Ausübung der politischen Rechte und an die übrigen zu Kraft bestehenden Bestimmungen zu halten.

---

register, d. h. die Listen derjenigen Bürger, welche gemäss den vorhergehenden Artikeln das Stimmrecht besitzen, durchgesehen haben.

Besagte Register sollen für alle Bürger, sowohl Tessiner wie Angehörige anderer Kantone, gleichmässig aufgestellt und geführt werden.

Art. 6. Die nach obiger Vorschrift aufgestellten Stimmregister müssen für Jeden, der dieselben einzusehen wünscht, am gewöhnlichen Orte der öffentlichen Anschläge in den einzelnen Gemeinden während wenigstens 14 Tagen vor jeder Wahl oder Abstimmung aufgelegt sein und dürfen nicht vor den drei letzten der Abstimmung vorangehenden Tagen geschlossen werden (Art. 6 des BGes. vom 19. Juli 1872).

4. Die stimmberechtigten Militärs, welche sich am angesetzten Tag im Militärdienst befinden, werden ebenfalls in gewohnter Weise an der Abstimmung teilnehmen, wofür vom Militärdepartement gesorgt werden soll.

5. Durch den Kantonsarchivar werden den löbl. Gemeindebehörden das Abstimmungsmaterial und die Stimmzeddel übermittelt werden; letztere haben mindestens 2 Tage vor der Abstimmung an die Bürger zur Verteilung zu gelangen und zwar, ohne dass hiedurch der Gebrauch der vom Gesetze vorgesehenen unbedruckten Stimmzeddel ausgeschlossen würde.

6. Eine Kopie der Protokolle, mit den Beilagen und den Stimmzeddeln, letztere in besonderer, versiegelter Verpackung, soll von den Gemeindebehörden sofort nach Beendigung der Abstimmungsarbeiten an die kantonale Staatskanzlei übersandt werden.

7. Gegenwärtige Verordnung ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und dient als förmliche Benachrichtigung und Einberufung für die Gemeindebehörden und die Bürger.

V.

Den ersten schriftlichen Berichten des eidg. Kommissärs an den BR, d. d. Bellinzona, 16. und 17. Sept. 1890, ist folgendes zu entnehmen:

1. Bericht vom 16. Sept.:

Freitag, den 12. dies, abends 4 Uhr, langte ich mit dem Bataillon 39 hier an. Wir wurden festlich empfangen. Der Bahnhof war dicht von Menschen besetzt. Musikkorps spielten. Der Munizipalrat war zu unserm Empfang bereit, und vom Schloss Uri herab donnerten Geschützfeuer und Gewehrsalven. Da ich mir aber bewusst war, in kürzester Frist viele Illusionen dieser guten Leute zerstören zu müssen, so beeilte ich mich, ohne jemanden zu begrüssen, aus dem Bahnhof hinauszukommen und das Hotel zu erreichen. Eine halbe Stunde später langte auch das Bataillon 38 an. Beide Bataillone wurden in der schönen, geräumigen Kaserne untergebracht. Bald nach meiner Ankunft stellte sich mir im Hotel eine Abordnung des Munizipalrates vor, ebenso verschiedene andere Persönlichkeiten aus dem Kanton Tessin. Etwa um 5½ Uhr begab ich mich zunächst zu einer Besprechung mit dem versammelten Munizipalrat ins Stadthaus, um mir vorerst ein Bild über die ganze Sachlage machen zu können. Ich bemerkte bald, dass die massgebendste Autorität die provisorische Regierung sei, und ich zögerte deshalb nicht, dieselbe im Regierungsgebäude aufzusuchen. Die provisorische Regierung erteilte mir einigen Aufschluss über die revolutionären Vorgänge, über die von ihr getroffenen Massnahmen und über ihre Ansicht bezüglich der politischen Situation im Kanton Tessin. Ich säumte

nicht, ihr anzuzeigen, dass ich beauftragt sei, sie aufzulösen und die sofortige Freilassung der Gefangenen zu verlangen. Die provisorische Regierung erklärte mir, dass bei der Aufregung der Gemüter die sofortige Freilassung der Gefangenen eine Gefahr für die Sicherheit dieser letztern in sich schliessen würde, für welche sie die Verantwortlichkeit nicht übernehmen könne. Was ihre Auflösung betreffe, so hätte sie dieselbe nicht erwartet. Unter ihren Mitgliedern befinde sich keines das eine Staatsstelle suche; sie hätten aus Vaterlandsliebe die ihnen von einer grossen Volksversammlung erteilte Aufgabe übernommen; sie seien aber gerne bereit, zurückzutreten, wenn nur die alte Regierung und vor allem Respini nicht wieder ans Ruder komme. Es wäre ihnen kein anderes Mittel mehr als die Revolution zu Gebote gestanden, um einer unerhörten Unterdrückung und einem Parteiregiment, wie es wohl sonst nirgends existiere, ein Ende zu machen.

Da mittlerweile die Dunkelheit angebrochen war und ich fand, dass es besser sei, wenn die Truppen bei Tage sich in der Stadt zurechtfinden können, so beschloss ich, der von der provisorischen Regierung einberufenen Füsilierkompagnie für diese Nacht ihre Wachen, diejenige im Stadthaus ausgenommen, zu belassen und mich darauf zu beschränken, für einmal starke Polizeiwachen in der Kaserne, im Stadthaus und im Bahnhof zu installieren, einen lebhaften Patrouillengang zu organisieren und stehende Patrouillen auf den in die Stadt führenden Hauptstrassen aufzustellen. Immerhin wurde die Tessinerkompagnie dem Kommando des Herrn Oberstlieutenant Grieb unterstellt. Die Bewachung des in Lugano befindlichen meistgehassten Gefangenen hätte diese Nacht so wie so nicht mehr übernommen werden können.

Am gleichen Abend noch lud ich angesehene Männer beider Parteien zu einer Besprechung auf den folgenden Tag zu mir ein.

Berichte, die mir aus Locarno zukamen, veranlassten mich ebenfalls, am 12. abends noch dem Herrn Oberstlieutenant Grieb den Befehl zu erteilen, den Herrn Major Geiser mit zwei Kompagnien des Bataillons 38 am 13. früh mit dem ersten Zug 4 Uhr 45 nach Locarno zu entsenden. . . .

Am 13. September begann ich mein Tagewerk mit der Abfassung der Proklamation an das Volk. Nachher erteilte ich der provisorischen Regierung Befehl, ihre Truppen in Bellinzona und Lugano zu entlassen, mit dem Bemerken, dass sämtliche Wachen durch unsere Truppen abgelöst würden. Mit dem Mittagszug entsandte ich den Oberstlieutenant Grieb mit zwei Kompagnien des Bataillons 38 nach Lugano.

Aus verschiedenen Teilen des Kantons gingen Berichte ein über Ansammlungen von Bewaffneten. In Tesserete hatte Regierungs-Vize-

präsident Bonzanigo zwei schwache Kompagnien Infanterie und Freiwillige um sich besammelt. Ich legte dieser Truppenabteilung keine grosse Bedeutung bei, dagegen richtete ich meine volle Aufmerksamkeit auf Locarno, wo sich eine grosse Zahl konservativer Grossräte und anderer bedeutender Persönlichkeiten nebst einer Menge Volkes eingefunden hatten, wo Reden gehalten und eine lebhafte Agitation betrieben wurde. Auch aus der Leventina wurden bewaffnete Banden signalisiert, und ich dislozierte deshalb am Abend eine Kompagnie des Bataillons 39 nach Biasca und Faido. In Locarno waren unsere Truppen genötigt, wiederholt den Marktplatz zu räumen. Zum Glück lief alles ohne Gewalt ab, und ich hatte auch Befehl erteilt, nur im Notfalle von den Waffen Gebrauch zu machen. In der Leventina wurde die Ruhe in keiner Weise gestört, so dass ich die dort stehende Kompagnie schon am folgenden Morgen nach Bellinzona zurückziehen konnte. . . . . .

Noch im Laufe des Vormittags (13.) fanden sich die Herren Censi und Stoppani bei mir ein; gegen Abend auch noch Ständerat Soldati. Alle erklärten sich bereit, mich in meiner schwierigen Aufgabe soweit möglich zu unterstützen. Alt-Nationalrat Magatti, den ich ebenfalls eingeladen hatte, erschien nicht und liess nichts von sich hören; er soll krank sein. Ständerat Balli besuchte mich am folgenden Tage.

Nachmittag, nachdem die tessinischen Truppen entlassen waren, begab ich mich zu der provisorischen Regierung, um ihre Auflösung und die Entlassung der Gefangenen zu verlangen. Die Verhandlungen waren zähe und schwierig. Man wollte mir Bedingungen stellen, die ich mir nicht gefallen liess. Ich erklärte, nur Wünsche entgegenzunehmen, nicht aber Bedingungen annehmen zu können. Schliesslich brachte ich die provisorische Regierung dazu, dass sie die verhafteten Staatsräte zu meiner Verfügung stellte und die Freilassung der übrigen Gefangenen sofort anordnete.

Am gleichen Abend wurden auch die sämtlichen Verhafteten, mit Ausnahme des Herrn Respini, entlassen. Da unsere Truppen die in Lugano Gefangenen erst abends übernehmen konnten, so wies ich Herrn Oberstlieutenant Grieb an, den Herrn Respini, für dessen Sicherheit am meisten gefürchtet wurde, nach seinem Ermessen am gleichen Abend noch oder Sonntag morgens zu entlassen. . . . Die in Lugano herrschende Bewegung hatte (Oberstl. Grieb jedoch) verhindert, meinem Befehl Folge zu geben. (Ich sandte) . . . sofort per Extrazug eine dritte Kompagnie nach Lugano . . . Herr Respini wurde dann am Montag früh in Freiheit gesetzt und von zwei Offizieren und vier Unteroffizieren bis Göschenen begleitet. . . .

Im Laufe des 13. willigte endlich die provisorische Regierung ein, das Regierungsgebäude zu verlassen, sich aufzulösen und mir am fol-

genden Tage um 10 Uhr die Akten zu übergeben. Diese Übergabe hat denn auch stattgefunden, und eine Stunde später stellten sich mir die Angestellten der am 11. gestürzten Regierung vor. Sie werden vielleicht finden, ich hätte mit der Auflösung der Regierung und der Freilassung der Gefangenen rascher vorgehen sollen. Ich gebe gern zu, dass es ein Leichtes gewesen wäre, die provisorische Regierung mit ein paar Soldaten zum Rathaus hinauszuwerfen und mit der mir zur Verfügung stehenden Truppenmacht die sofortige Freilassung der Gefangenen zu erzwingen. Aber ich zog vor, die Geister sich etwas beruhigen zu lassen; ich wollte auch nicht, da mir der Einfluss der provisorischen Regierung auf die Bevölkerung bekannt war, durch eine Gewaltmassregel die ganze Partei unzufrieden und widerspenstig machen. Was sodann die Freilassung der Gefangenen betrifft, so lag mir daran, dieselben vor jeder Gefahr zu beschützen, und anderseits wollte ich nur im äussersten Fall das Leben der mir unterstellten Truppen um der Gefangenen willen aufs Spiel setzen. Heute habe ich die Genugtuung, darauf hinzuweisen, dass im ganzen Kanton Tessin Ruhe und Ordnung hergestellt ist, ohne dass seit dem Einmarsch der Okkupationstruppen ein Tropfen Blut vergossen wurde . . .

Durch Proklamation vom 14. gab ich Kenntnis von der Auflösung der provisorischen Regierung und von der Annullierung aller ihrer Beschlüsse, Dekrete, Absetzungen und Neuwahlen von Beamten. Beide Proklamationen wurden allen Gemeinden im Kanton zugestellt, und es wurden die alten Regierungsstatthalter alle wieder eingesetzt. . . .

Gestern (15.) fanden sich auf meine Einladung hin die Herren Censi, Soldati, Gabuzzi und Balli hier ein, um mit mir die Dekrete für die Volksabstimmungen vom 5. und 26. Oktober zu beraten. . . . Ein früherer Termin für die Abstimmung über das Revisionsbegehren war gesetzlich nicht zulässig.

Es bleibt mir noch übrig, Ihnen meine Ansicht über die politische Lage des Kantons und über die Einsetzung einer regelmässigen Regierung mitzuteilen. Wenn auch die Ruhe und Ordnung für einmal wieder hergestellt ist und die bewaffneten Banden verschwunden sind, so gärt es doch noch gewaltig in den Massen. Die Befürchtung der Wiedereinsetzung der alten Regierung ist es, welche die liberale Hälfte der Bevölkerung nicht zur Ruhe kommen lässt. Obschon ich den Aufstand vom 11. September durchaus verurteile, so muss ich doch sagen, dass derselbe nicht etwa nur von Gesindel unternommen worden, sondern dass dabei Glieder aus vielen der angesehensten und begütertsten Familien des Kantons und der weit grössere Teil der gebildeten Jungmannschaft beteiligt waren. Sie haben Leben und Vermögen aufs Spiel gesetzt, um Zustände zu beseitigen, die sie als unhaltbar bezeichnen.

Sie erklären aber auch einmütig, die Gemässigten wie die Feurigen, dass, wenn Respini wiederkehre, sie den Kampf unbedingt mit allen zu ihrem Gebot stehenden Mitteln weiterführen würden, denn überall, mit Ausnahme Tessins, herrsche doch Freiheit und kein über alle Rechte sich hinwegsetzendes Priesterregiment. Die Rückkehr Respini's an die Regierung wäre also eine nicht zu unterschätzende politische Gefahr für die Eidgenossenschaft, und Sie mögen deshalb erwägen, ob das formelle Recht einzig hier in Betracht fallen kann, oder ob höhere Rücksichten nicht ausserordentliche Massregeln erfordern. Selbst einzelne Konservative geben zu, dass Respini grosse Schuld an den Zuständen des Kantons Tessin trägt, während allerdings die grosse Masse der Partei ihm unbedingt ergeben ist. Die Einsetzung der alten Regierung mit Respini wäre die permanente Unruhe. Die Regierung könnte sich nur halten, solange die Okkupationstruppen sie schützten oder eine Leibgarde sie bewachte.

Frieden und bessere Zustände können nur wiederkehren, wenn jede Partei die Vertretung in den administrativen und richterlichen Behörden erhält, die ihr nach ihrer Stärke gebührt, und wenn die vernünftigen Teile beider Parteien auf dieser Grundlage zu einer Verständigung gelangen. . . .

Infolge des Todes von Rossi ist eine Stelle im Staatsrat frei. Falls Bonzanigo wirklich zurücktritt, . . . und wenn Respini im Stande wäre, durch seine Demission ein patriotisches Opfer zu bringen, so wäre die Möglichkeit zu einem Ausgleich vorhanden. Aber es bedürfte hiezu eines starken Druckes der Centralgewalt.

Der gegenwärtige Zustand ist ein sehr provisorischer, der nicht zu lange dauern kann. Im Übrigen wird die nächste Abstimmung, wenn von oben kein Druck ausgeübt wird, einmal Aufschluss geben über die wirkliche Stärke der Parteien.

Weitere Truppensendungen sind einstweilen nicht nötig. Voraussichtlich werden aber die Abstimmungen und Wahlen wieder allerlei bringen. Ich erlaube mir deshalb, Ihnen vorzuschlagen, Sie möchten sich von der am 22. dies zusammentretenden BVers. die Ermächtigung erteilen lassen, ein drittes Bataillon in den Kanton Tessin zu senden. Wenn je ein Bataillon nach Locarno, Bellinzona und Lugano verlegt werden könnte, so wäre es möglich, von diesen Städten aus starke Patrouillen in die Seitentäler zu senden und auch dort Zusammenrottungen zu verhindern. . . .

2. Bericht vom 17. Sept.:

Bei einer flüchtigen Begegnung, die ich gestern (16.) mit Herrn Alt-Ständerat Dr. Reali hatte, machte mir dieser Vorwürfe über das Gewährenlassen der Ovation, die letzten Sonntag zu Ehren der Mit-

glieder der provisorischen Regierung auf dem Sotto Cenere in Lugano stattfand, und über die Auswahl meiner Berater.

Was den ersten Punkt anbetrifft, so glaube ich, es sei nicht meine Aufgabe, konstitutionelle Freiheiten zu unterdrücken, solange dadurch die öffentliche Sicherheit nicht gefährdet erscheint. Deshalb habe ich auch den konservativen Volksversammlungen in Locarno, obschon dort nichts weniger als sanfte Reden gehalten wurden, freien Lauf gelassen. Sollten Sie diese Auffassung nicht teilen, so werden mir Instruktionen in dieser Richtung erwünscht sein. Bewaffnete Versammlungen und Schützenfeste werde ich Ihrem Befehle gemäss nicht dulden und jede Störung der Ordnung streng unterdrücken.

Bezüglich des zweiten Punktes ist zu bemerken, dass die konservative Partei sehr ungehalten darüber ist, dass die Herren Soldati und Balli meiner Einladung Folge leisteten. Das wird aber nicht offen herausgesagt, sondern man gibt sich den Anschein, zu glauben, die Revolution sei von der Kantonalbank ausgegangen, welche fürchte, durch den Prozess mit dem Staat in ihren materiellen Interessen schwer geschädigt zu werden, und deshalb eine gefügigere Regierung wünsche. Daraus wird der Schluss gezogen, es sei nicht schicklich gewesen, Männer wie Balli, Soldati, Gabuzzi, die mit der Bank in Beziehung stehen, zu meinen Beratern zu wählen. . . . Gabuzzi habe zudem einen wichtigen Anteil an dem Aufstand vom 11. September genommen.

Nach meinen Informationen ist Censi bei der Kantonalbank gar nicht beteiligt, Soldati sogar staatlicher Anwalt gegen die Kantonalbank; Balli und Gabuzzi allerdings sind Verwaltungsräte derselben, welche Stellung aber nichts zu tun hat mit den politischen Fragen, über die ich sie zu beraten habe. Was . . . Gabuzzi insbesondere anbetrifft, so stellt ihm die Libertà vom 16. September . . . das Zeugnis aus, dass er keinen Anteil an der Revolution genommen habe. . . .

Zum Schlusse noch die Bemerkung, dass eine der Hauptklagen der liberalen Opposition die Parteilichkeit der Justiz bildet. Herr Censi hat sich mir gegenüber dahin geäussert, dass im Kanton Tessin das Strafgesetz nur für die Liberalen, das Civilgesetz hinwieder nur für die Konservativen existiere. Zugegeben, dass diese Behauptungen übertrieben seien, geben sie doch Kenntnis von der Stimmung in den Reihen der Opposition. . . .

VI.

Staatsratspräsident Respini, in Freiheit gesetzt, reiste nach Bern. Dem BPräsidenten und den Mitgliedern des BR erklärte er den 16. Sept., er sei zu allen und jeden Opfern für die Wiederherstellung des Friedens im Tessin bereit, er sei aber nicht der Meinung, dass sein

Rücktritt von der Regierung irgend etwas hiezu beitragen würde. Er ist im Gegenteil der Ansicht, dass es hiedurch schlimmer gehen würde. Er glaubt nicht an den Hass, den die Mehrzahl seiner politischen Gegner gegen seine Person hege, sondern behauptet, stets ein Mann der Versöhnung gewesen zu sein und viele Freunde im gegnerischen Lager zu besitzen oder wenigstens viele, die sich ihm verpflichtet fühlen müssten. Er selbst sei Befürworter einer gemischten Regierung gewesen und habe seinerzeit den Vorschlag zu einer solchen gemacht, sei aber bei beiden Parteien nur auf Widerstand und Weigerung gestossen. Für den Augenblick erscheine ihm diese Lösung als ein Ding der Unmöglichkeit.

Wenn er darauf bestehe, gegen seine Interessen und gegen seine persönlichen Neigungen in die Regierung zurückzukehren, so geschehe dies nicht allein in Rücksicht auf die allgemeine Lage des Landes, sondern namentlich weil ihm daran gelegen sei, den Prozess des Staates gegen die Kantonalbank zu führen, dessen Fäden alle in seiner Hand liegen. Er ist der Meinung, dass dieser Prozess bei der Revolution eine grosse Rolle gespielt habe, und er befürchtet namentlich, dass die Aufständischen die Einnahme des Regierungsgebäudes dazu benutzt haben, um sich wichtiger Aktenstücke zu bemächtigen. Auf die von Mitgliedern des BR an ihn gestellte Frage, ob andere Mitglieder der Regierung geneigt wären, die Regierungsgewalt wieder zu übernehmen, gab er zur Antwort, dass er durchaus nicht daran zweifle.

Nach der Abreise Respini's von Bern, traf daselbst Mittwoch den 17. September sein Kollege, Bonzanigo, ein; den Mitgliedern des BR erklärte dieser in Bezug auf die allgemeine Lage des Kantons Tessin, dass er die Beibehaltung der alten Regierung als eine Unmöglichkeit betrachte, wenn der öffentliche Friede und die öffentliche Ordnung aufrecht erhalten werden sollen. Er sei infolge der Affaire Scazziga und auf das Drängen der Konservativen in die Regierung eingetreten, welche letzteren ihm versichert hätten, dass man sich einzig mit Verwaltung und nicht mit Politik beschäftigen werde; er habe aber bald die Ueberzeugung gewonnen, dass die konservative Partei im Lande keinen festen Grund und Boden mehr besitze. Er selbst sei nicht Politiker, sondern Finanzmann. Bezüglich des Ganges der Geschäfte habe er mehr als eine Enttäuschung durchgemacht. Er habe sich allerdings seinen Kollegen angeschlossen, um die Volksabstimmung über das Verlangen nach

einer Verfassungsrevision hinauszuschieben, aber er habe dies in guten Treuen und auf das Gutachten eines Berner Rechtsgelehrten getan, welches seine Bedenken zerstreut habe. Er hege, wie er schon am Sonntag dem eidg. Kommissär mitgeteilt hat, nur einen Wunsch, nämlich sich ins Privatleben zurückzuziehen, und sei glücklich, dem Lande seine Demission zur Verfügung stellen zu können, wenn dieselbe in irgend einer Weise dazu beitragen könne, die Ruhe wieder herzustellen. Er glaube, dass eine gemischte Regierung eine Wohltat für das Land bilden würde. Er sei fest überzeugt, dass die Frage der Kantonalbank mit einen wesentlichen Beweggrund für die Revolution gebildet habe.

VII.

Nach seiner Rückkehr nach dem Tessin führte Staatsratspräsident Respini, gestützt auf den Beschl. einer konservativen zu Locarno abgehaltenen Parteiversammlung vom 17. Sept., die von ihm angekündigte Absicht aus, die Leitung der Regierungsgeschäfte wieder an die Hand zu nehmen; zu diesem Zwecke stellte er sich am 18. Sept. mit seinen beiden Kollegen, den Staatsräten Gianella und Casella, im Regierungsgebäude zu Bellinzona ein.

Der Bericht des eidg. Kommissärs an den BR hierüber vom 18. Sept. lautet wie folgt:

Heute Morgen vernahm ich zuerst durch einen Journalisten und nachher durch ein vom Telegraphendirektor vorgewiesenes Telegramm, dass der Staatsrat, gemäss den gestrigen Beschlüssen einer Versammlung in Locarno, heute im Regierungspalast erscheinen und von der Regierungsgewalt wieder Besitz ergreifen werde. Ich traf demnach meine militärischen Vorkehren, erstens, um jeder Unordnung vorzubeugen, und zweitens, um mich in der Lage zu befinden, die Herren beim Eintritt in das Regierungsgebäude zu empfangen, statt dieselben nachträglich aus dem Sitzungssaal hinausweisen zu müssen. Den Platz vor dem Regierungsgebäude liess ich besetzen und absperren, die Stadthauswache verstärken und Patrouillen die Stadt durchziehen. Als die Herren den Theaterplatz erreichten, musste die Begleitung der Staatsräte auf meinen Befehl zurückbleiben und die drei Herren Staatsräte einzig mit Herrn (Alt-Staatsrat) Pedrazzini schritten auf den Regierungspalast zu.

Ueber den weitern Verlauf gibt das beiliegende Protokoll Aufschluss:

Bellinzona, den 18. September 1890.

An Herrn Respini, Staatsratspräsident in Bellinzona.

Sie sind heute Vormittag 10 Uhr 45, begleitet von den Herren Staatsräten Casella und Gianella, im Regierungspalast erschienen. Auf meine Anfrage, was die Herren wünschen, haben Sie mir die folgende, zunächst mündliche und nachher schriftliche Erklärung abgegeben:

«Bellinzona, den 18. September 1890, 11 Uhr Vormittags.
Residenz der Regierung.

An den hohen eidg. Kommissär, Herrn Oberst Künzli.

Geehrter Herr Kommissär!

Die Unterzeichneten, Mitglieder des Staatsrates der Republik und des Kantons Tessin, erklären, dass sie sich im Regierungsgebäude eingefunden haben, um ihre Geschäfte gemäss der von der Eidgenossenschaft gewährleisteten Kantonsverfassung und gemäss den Gesetzen, unter Vorbehalt der speziellen polizeilichen Befugnisse des geehrten Kommissärs, wieder aufzunehmen, Geschäfte, an deren Weiterbesorgung sie von Donnerstag dem 11., Mittags, an durch die bekannten verräterischen und unerhört gewalttätigen Akte, gegen welche sie lauten Protest einlegen, verhindert worden sind.

Die Unterzeichneten leben der Zuversicht, dass ihnen kein Hindernis an der sofortigen Wiederübernahme der Ausübung ihres Rechtes und der Erfüllung der ihnen als Behörde obliegenden Pflicht in den Weg gelegt werde.

Sollte das Gegenteil eintreten, so erheben die Unterzeichneten jetzt schon, zur Wahrung der konstitutionellen Rechte dieses Kantons und um sich aller Verantwortlichkeit zu entlasten, formellen Protest, und weisen selbstverständlich die Verantwortlichkeit für die sehr ernsten Konsequenzen von sich ab, welche eintreten werden, wenn die Regierung auch nur vorübergehend, in der Weiterführung ihrer Funktionen verhindert wird.

Indem die Unterzeichneten ersuchen, es möchte dem Erstunterzeichneten von dem Empfange gegenwärtigen Schriftstückes Anzeige gemacht werden, entbieten sie dem geehrten Kommissär die Versicherung ihrer vollkommenen Hochachtung.

G. Respini, Präsident.
Dr. G. Casella, Staatsrat und Staatsschreiber.
Ing. F. Gianella.»

Ich erteilte Ihnen darauf die folgende Antwort:

«Der hohe Bundesrat hat mich beauftragt, zu berichten, in welchem Momente der Staatsrat des Kantons Tessin imstande und Willens sei, die Staatsgeschäfte wieder an die Hand zu nehmen. Die Frage, unter welchen Umständen der Staatsrat wieder in Funktion treten solle, bleibe eine offene. Bis der Bundesrat Beschluss gefasst haben

werde, sei ich mit der Ausübung der Staatsgewalt allein beauftragt. Ich muss Sie deshalb ersuchen, jede Ausübung Ihrer Regierungsfunktionen zu unterlassen, bis der Bundesrat seinen Entscheid gefasst hat. Sobald ich im Besitz des bundesrätlichen Entscheides bin, werde ich Ihnen denselben zur Kenntnis bringen.»

Daraufhin überreichten Sie mir den folgenden Protest:

«Bellinzona, den 18. September 1890, 11 Uhr 15 Min.
Residenz der Regierung.

An den geehrten eidg. Kommissär.
Herr Kommissär Künzli.

Nachdem wir Ihre Antwort auf unsere Erklärung, dass wir uns im Regierungsgebäude eingefunden hätten, um die uns als Mitglieder des Staatsrates obliegenden Funktionen zu übernehmen, vernommen haben, aus welcher Antwort hervorgeht:

dass der h. Bundesrat Ihnen die Instruktion erteilt hat, dass, im Falle die Mitglieder dieses Staatsrates erklären sollten, im Stande und Willens zu sein, die Staatsgeschäfte wieder an die Hand zu nehmen, der Bundesrat sich vorbehält, über die Frage Beschluss zu fassen, wann diese Wiederaufnahme der Funktionen stattfinden könne, und dass bis dahin jede Ausübung der vollziehenden Gewalt zu verhindern sei;

erheben wir, die Unterzeichneten, neuerdings Protest gegen den h. Bundesrat wegen Verhinderung der sofortigen Ausübung unseres Rechtes und der Erfüllung unserer Pflicht, da eine solche Verhinderung eine offenbare Verletzung der kantonalen und der eidgenössischen Verfassung darstellt, welche die ernstesten Folgen hervorrufen könnte.

G. Respini, Präsident.
Dr. Casella.
Ing. F. Gianella.»

Ich übermittle heute noch ein Protokoll über diesen Vorgang dem h. Bundesrate. Künzli.

In einem mündlichen Bericht vor dem BR am 19. Sept. bestätigte der eidg. Kommissär:

1. dass vollständige äussere Ruhe herrsche, trotz der gegenteiligen Nachrichten gewisser Journalisten, deren Zahl in Bellinzona noch immer sehr gross sei;

2. dass nach seiner Überzeugung und nach seinen Erkundigungen die Frage der Kantonalbank bei der revolutionären Erhebung keine Rolle spielte, und dass die Aktenstücke des Prozesses, welche sich im Bureau des Herrn Respini befanden, intakt geblieben seien[1]);

[1]) Der eidg. Kommissär wurde vom BR ermächtigt, Herrn Respini die Führung des Prozesses des Staates gegen die Kantonalbank zu übertragen, damit in dieser Beziehung niemandem Eintrag geschehe.

3. dass die Frage der Wiedereinsetzung der alten Regierung den Angelpunkt der ganzen Lage bilde. Er versicherte, dass er diese Wiedereinsetzung für unmöglich halte, wenn man nicht die ernstesten Unruhen wieder ausbrechen sehen wolle. In dieser Beziehung ist er der Ansicht, dass der BR sofort nach der am 22. Sept. beginnenden Session der BVers. eine gewisse Anzahl von einflussreichen Tessinerbürgern beider Parteien nach Bern berufen und mit Unterstützung der politischen Gruppen der Räte eine Übereinkunft zu erreichen versuchen solle. Die Bestellung einer gemischten Regierung und die Wahlreform sei nicht unmöglich zu erreichen;

4. unterdessen sei es geboten, die Okkupationstruppen[1]) zu verstärken und eine gewisse Dauer der Okkupation vorzusehen.

Den 20. Sept. beschloss hierauf der BR, es seien gemäss der Anregung des eidg. Kommissärs und im Interesse einer dauernden Pazifikation des Tessin Männer beider Parteien zu einer Konferenz einzuberufen und unter deren Mitwirkung der Versuch eines Ausgleiches zu machen. Der Kommissär wird daher ersucht, dem BR zu diesem Zwecke beförderlichst diejenigen Persönlichkeiten zu nennen, die er hiefür geeignet erachtet und hievon den Staatsratspräsidenten Respini für sich und zu handen seiner Kollegen zu verständigen.

[1]) Okkupationstruppen im Tessin.

Truppen	Aufgebot	Absendung ins Tessin	Rückkehr aus dem Tessin	Entlassungs-Tag
Bataillone 38 u. 39	für den gewöhnlichen Wiederholungskurs den 9. September	12. September	8. Okt.	9. Okt.
Dragonerregiment Nr. 8	für den gewöhnlichen Wiederholungskurs vom 15. bis 26. Sept.	27. September	16. Okt.	17. Okt.
Infanterieregiment Nr. 14:	3. Oktober	3. Oktober	30. Okt.	31. Okt.
Bataillone 40 u. 42	3. Oktober	4. „	30. Okt.	31. Okt.
Infanterieregiment Nr. 10		30. Oktober		
Bataillon 28	28. Oktober	29. „	24. Nov.	25. Nov.
„ 29	30. „	31. „	24. Nov.	25. Nov.
„ 30	24. November	25. November	19. Dez.	20. Dez.

Sodann traf der BR folgende militärische Anordnungen:

1. Das Kavallerie-Regiment Nr. 8, welches am 26. Sept. seinen regulären Wiederholungskurs in Winterthur beendigt, bleibt noch ferner im Dienst und hat am 27. Sept. nach Bellinzona abzugehen; nötigenfalls ist dasselbe auch schon vorher zur Verfügung des Kommissärs zu stellen.

2. Die Bataillone Nr. 38 und 39 haben bis nach dem Abstimmungstag vom 5. Oktober im Kanton Tessin zu verbleiben; über den nähern Zeitpunkt der Ablösung sind noch weitere Berichte des Kommissärs zu gewärtigen.

3. Das Bataillon Nr. 40 wird am 3. Okt. in Bern und das Bataillon Nr. 42 am 3. Okt. in Luzern zum Wiederholungskurs besammelt, sie gewärtigen daselbst die weitern Befehle zur Ablösung, eventuell Verstärkung der Bataillone Nr. 38 und 39 im Tessin.

4. Der Stab des 14. Infanterie-Regiments ist auf die Zeit des Einmarsches dieser Bataillone im Tessin aufzubieten.

Vgl. hiezu auch B 1890 IV 314.

Am 24. September bezeichnete der BR folgende Personen, die unter seiner Vermittlung eine Verständigung zwischen den beiden Parteien im Tessin herbeiführen sollten:

Konservative: Ständerat Balli, Nationalrat Ph. Bonzanigo, Staatsrat Ag. Bonzanigo, Nationalrat Dazzoni, Nationalrat Pedrazzini, Nationalrat Polar, Staatsratspräsident Respini, infolge Ablehnung ersetzt durch Advokat Scazziga, Ständerat Soldati, Sindaco Volonterio.

Liberale: Advokat Bolla, Sindaco Borella, Nationalrat Bernasconi, Advokat Censi, Advokat Cattaneo, Advokat Gabuzzi, infolge Verhinderung ersetzt durch Dr. A. Pioda, Grossrat Pedroni, Advokat Rusconi, Nationalrat de Stoppani.

Gleichzeitig teilte der BR dem Tessiner Staatsrat mit, dass er zur Zeit noch nicht im Falle sei, über die Frage der Wiederübernahme der Regierungsgewalt durch den Staatsrat zu entscheiden.

Die Konferenz fand Sonntag den 27. September in Bern statt. Als Vertreter des BR nahmen an derselben teil: Bundespräsident Ruchonnet und die Bundesräte Droz und Hammer. Die Konservativen Respini, Pedrazzini und Volonterio nahmen an derselben nicht teil mit der Erklärung, sie könnten auf Versöhnungsvorschläge nicht eintreten, so lange die konstitutionelle Ordnung im Kanton Tessin nicht wiederhergestellt sei. Da auch die an der Konferenz anwesende konservative Abordnung als conditio sine qua non forderte, dass die gestürzte Regierung vor allem aus wieder eingesetzt

werde, konnte auf die Verhandlungen nicht eingetreten werden. Dagegen ist durch die übereinstimmenden Äusserungen beider Parteien konstatiert worden, dass das Hauptübel der gegenwärtigen Verhältnisse im Tessin in dem mangelhaften Wahlsystem zu suchen ist, das verhindert, dass die liberale Partei die ihr gebührende Vertretung im Grossen Rate erhält.

VIII.

Der am 22. Sept. 1890 in Fortsetzung der ordentlichen Juni-Session zusammentretenden BVers. legte der BR sofort eine Botschaft nebst Beschl.-Entw. betr. die bewaffnete eidg. Intervention im Tessin und die politische Lage dieses Kantons vor. Er führte in dieser Botschaft folgendes aus:

Der erste Teil unserer Aufgabe, welcher darin bestand, die Ruhestörungen zu unterdrücken und die revolutionäre Regierung aufzulösen, ist erfüllt. Wir haben uns nun mit der zweiten Aufgabe zu befassen, die schwieriger ist, nämlich die Gemüter zu beruhigen und im Tessin den regelmässigen Gang der Dinge wieder herzustellen gemäss dem Grundsatze, den unsere Vorfahren schon in den Bundesbriefen von 1291 und 1315 niedergelegt hatten: «Wäre auch, dass Misshelligkeiten oder Krieg zwischen den Eidgenossen entstünde, so sollen die Besten und Weisesten den Krieg oder die Misshelligkeit in Minne oder nach Recht zu schlichten suchen.»

Stolz und eifersüchtig auf seine Unabhängigkeit, innig verwachsen mit den demokratischen Institutionen, und der schweizerischen Eidgenossenschaft unverbrüchlich zugetan, leidet das tessinische Volk mit seinen grossen Herzens- und Geisteseigenschaften an einem schlimmen und tief eingewurzelten Übel. Seitdem es Herr seiner Geschicke geworden ist, hat das Parteileben im Kanton eine übermässige Entwicklung genommen, welche in mehr als einer Beziehung an die leidenschaftlichen Kämpfe der italienischen Republiken des Mittelalters und sogar einzelner unserer demokratischen Kantone in einer glücklicherweise weit hinter uns zurückliegenden Epoche erinnert. Die tessinischen Bürger scheiden sich in zwei feindliche Parteien von ungefähr gleicher Stärke, welche abwechslungsweise mit allen möglichen Mitteln sich der Gewalt zu bemächtigen streben, um sie dann gegen die besiegte Partei zu gebrauchen. Die beidseitige Presse, stets auf dem Kriegsfusse stehend, führt die leidenschaftlichste Sprache. Jede Partei wendet sich an ihre politischen Gesinnungsgenossen diesseits der Alpen und bemüht sich, und zwar des öftern nicht ohne Erfolg, sie für ihre Sache zu begeistern. Und so steht das Schweizervolk, wenn man sich nicht vorsieht, stets in Gefahr, sich selbst über der tessinischen Frage in zwei Lager zu

spalten, was wiederum gewiss nicht zur Pazifikation des Tessin beiträgt, besonders wenn die schweiz. Presse auch ihrerseits ihre Besprechungen nicht innert der gehörigen Schranken zu halten vermag.

Die BBehörden haben die Pflicht, das Beispiel der Kaltblütigkeit und Unparteilichkeit in der Beurteilung und Besprechung der Tessiner Angelegenheiten zu geben. Die Schwierigkeiten sind ohne Zweifel ernst, sehr ernst sogar, aber sie sind nicht unlösbar. Und wenn die Männer von gutem Willen aus allen Parteien, im Tessin wie diesseits der Alpen, ihre Anstrengungen in patriotischem Sinne vereinigen wollen, so ist es sicherlich möglich, das Gute gerade aus dem Übermass des Schlimmen hervorgehen zu lassen.

Niemand wird bestreiten, dass eine der Hauptursachen der Krisen, welche zeitweilig den Kanton Tessin beunruhigen, in den mangelhaften Wahl- und Abstimmungseinrichtungen besteht. Die tessinischen Stimmrechtsvorschriften sind kompliziert und unklar und werden gerade infolge dieser Kompliziertheit, welche die Parteimanöver begünstigt, auch nicht richtig angewandt. Beweis dafür die zahlreichen Rekurse und die ebenso zahlreichen Fälle von eidg. Intervention, welche seit 1848 in Wahlangelegenheiten vorgekommen sind. Die Grundlagen der Volksvertretung im Grossen Rat sind nicht billig; dies bezeugt der Umstand, dass bei den Gesamterneuerungswahlen vom 3. März 1889 von 25,000 Wählern die eine Hälfte plus einige Hundert Stimmen 75 Deputierte gewählt, die andere Hälfte weniger einige Hundert es nur auf 35 Abgeordnete gebracht hat.

Vor allem müssen also die Anstrengungen dahin zielen, dass diese offenkundige Ungerechtigkeit verschwinde und ein zuverlässigeres Wahlrecht geschaffen werde.

Man wird uns einwenden, dass es auch in der übrigen Schweiz mangelhafte Wahl- und Abstimmungseinrichtungen gebe. Wir geben dies zu, aber soviel ist sicher, dass im Tessin das Übel am brennendsten ist: das dort angewendete Heilmittel mag dann auch auf andere Fälle Anwendung finden. Es ist Sache des Kantons selbst, dessen Anwendung zu versuchen: die Gelegenheit dazu ist geboten durch die Volksabstimmung am 5. Oktober. Erweist sich aber der Tessin als ohnmächtig, diese Reform durchzuführen, dann werden wir zu untersuchen haben, ob nicht der Bund intervenieren solle, indem er von den verfassungsgemässen Befugnissen Gebrauch macht, wie solche im einzelnen in Art. 5 und 6 der BV begründet sind.

Eine zweite Hauptursache der beständigen Gärung im Kanton Tessin besteht darin, dass derselbe beinahe niemals die Wohltat einer gemässigten Regierung kennen lernte, welche das Land im Interesse aller und nicht im ausschliesslichen Interesse einer Partei regiert hätte.

Die Bestellung einer gemischten Regierung, in welcher die Mehrheitspartei durch drei, die Minderheit durch zwei Mitglieder vertreten würde, wäre sicherlich eine grosse Garantie für eine unparteiische Geschäftsleitung und folglich auch für den öffentlichen Frieden. Gegenwärtig wären die Verhältnisse für eine solche Verständigung günstig. Ein Staatsrat ist leider während des Aufstandes gefallen. Staatsrat Bonzanigo hat dem eidg. Kommissär erklärt und gegenüber von Mitgliedern des BR wiederholt, dass er im Interesse der Herstellung des Friedens seine Demission anerbiete. Andere Kombinationen sind möglich und wahrscheinlich. Wir verzweifeln nicht daran, sie zu einem guten Resultate führen zu sehen. Unterdessen wird der Kommissär, unter Zuziehung von Vertrauensmännern beider Parteien, den Kanton verwalten, und dieses Regime ist das einzige, welches für den Augenblick die Parteileidenschaften von neuen Ausbrüchen zurückhalten kann.

Was im Tessin ebenfalls noch fehlt, das ist eine Zusammensetzung der Gerichte, in welcher beide Parteien vertreten wären und sich gegenseitig überwachen könnten.

Sobald aber die beiden ersten Desiderata, nämlich die Reform der Wahl- und Abstimmungseinrichtungen und die Aufstellung einer gemischten Regierung, einmal erreicht werden könnten, so möchte es keinem Zweifel mehr unterliegen, dass derselbe Geist auch auf das Gebiet der Justiz sich ausdehnen würde.

Die Abstimmung vom 5. Oktober wird uns nach allen Gesichtspunkten über die Willensmeinung des tessinischen Volkes aufklären. Welches aber auch deren Resultat sein möge, es wird uns nicht von der Aufgabe entbinden, mit aller Kraft die Lösung der Schwierigkeiten zu verfolgen, welche wir hier dargelegt haben.

Der Kanton Tessin ist ohne Zweifel ein souveräner Kanton wie die andern. Aber er soll sich selbst zu regieren verstehen und hat keine Berechtigung, kraft dieser seiner Souveränetät fortwährender Anlass der Beunruhigung und der Gefahr für die übrige Eidgenossenschaft zu sein. Jetzt ist die Gelegenheit geboten, diesem Kanton eine bessere Zukunft zu sichern; es wäre ein schwerer Fehler, sie unbenutzt zu lassen.

An der Erfüllung dieser Aufgabe wollen wir arbeiten. Und um sie mit allem wünschenswerten Nachdruck erfüllen zu können, zählen wir auf die einhellige Unterstützung der BVers., und dann werden wir beiderseits sicher sein können, dass das Schweizervolk in seiner ungeheuren Mehrheit das in voller Übereinstimmung unternommene Werk der Pazifikation des Tessin und der Herstellung einer gerechten, dauerhaften Ordnung in diesem schönen, durch innern Zwiespalt so unglücklich gewordenen Kanton billigen wird.

Vor der Beschlussfassung der eidg. Räte gab der BR den 29. September folgende einstimmige Erklärung ab:

Wir haben die am 11. September gestürzte Regierung immerfort als die gesetzliche Regierung des Kts. Tessin betrachtet. Unsere dem Herrn Kommissär Künzli gegebenen Instruktionen beweisen dies. Wenn wir, als drei ihrer Mitglieder sich einfanden, um die Regierungsgewalt wieder zu übernehmen, uns vorbehalten haben, über ihr Begehren und ihren Protest späterhin Beschluss zu fassen, so geschah dies einzig im Interesse der öffentlichen Ruhe und Ordnung, für welche wir laut Art. 2 und 102, Ziff. 10 und 11, der BV zu sorgen haben. Dieser Vorbehalt war begründet und ist es in unsern Augen noch immer, einerseits durch den Zustand der übermässigen Gereiztheit, in welchem sich die beiden Parteien befinden, zwischen denen wir vermitteln sollen, andererseits durch die Notwendigkeit, das Volk des Kantons Tessin unter dem Schutze einer neutralen Behörde zu der am 5. Oktober stattfindenden Abstimmung über die Verfassungsrevision schreiten zu lassen.

Was die Zukunft anbelangt, so geben wir darüber folgende einstimmige Erklärung ab:

Wenn das Resultat der Abstimmung vom 5. Oktober festgestellt ist, so wird das Haupthindernis für die Rückkehr der tessinischen Regierung beseitigt sein. Wir hoffen, dass wir auf diesen Zeitpunkt, ohne Rücksicht auf das Resultat der Abstimmung, unserm Kommissär den Befehl erteilen können, dem Staatsrate die Leitung der Geschäfte zurückzugeben. Das ist unsere Absicht; aber die Vorsicht erlaubt uns nicht, heute einen endgiltigen Entscheid zu fassen, welchen gebieterische Umstände uns zu widerrufen zwingen könnten.

Indem die BVers. sich in dieser Hinsicht auf uns verlässt, kann sie die feste Zuversicht hegen, dass wir von unserer Vollmacht genau nur innerhalb derjenigen Grenzen Gebrauch machen werden, welche uns durch die höher stehende Pflicht gezogen sind, wonach wir die öffentliche Ruhe und Sicherheit aufrechtzuerhalten haben. Je mehr Zutrauen man uns in dieser Hinsicht entgegenbringt, desto mehr werden wir auch das Gewicht unserer Verantwortlichkeit gegenüber den verschiedenen Ansichten fühlen, welche im Lande herrschen.

Es ist sicher, dass unser Werk bedeutend erleichtert würde, wenn alle im Tessin einflussreichen Männer übereinstimmend aner-

kennen wollten, dass sie für die notwendigen Reformen eintreten müssen, um diesem Kanton eine bessere Zukunft zu sichern.

Zu diesem Zwecke wäre uns die einstimmige Unterstützung der BVers. sehr wertvoll, und deshalb erlauben wir uns, den Appell zu erneuern, den wir schon in unserer Botschaft an Sie gerichtet haben. B 1890 IV 436.

Hierauf beschloss die BVers. den 9. Okt. 1890 unter ausdrücklicher Bezugnahme auf diese Erklärung des BR:

1. Die vom BR im Tessin getroffenen Massnahmen werden genehmigt.

2. Der BR wird ermächtigt, diese Massnahmen provisorisch aufrecht zu erhalten und, wenn nötig, den Bestand der Okkupationstruppen zu vermehren. Er wird eingeladen, seine Anstrengungen fortzusetzen, um den Kanton Tessin baldmöglichst einem verfassungsmässigen Zustande entgegenzuführen, welcher die nötigen Garantien für die Aufrechthaltung des Friedens und der öffentlichen Ordnung bietet.

Eine Minderheit hatte in den eidg. Räten, entgegen dem Vorschlag des BR, folgende Anträge gestellt:

1. Die vom BR in Bezug auf den Kt. Tessin getroffenen Massregeln werden unter dem Vorbehalte in Ziff. 2 dieses Beschl. genehmigt.

2. Der BR wird eingeladen, sofort die nötigen Verfügungen zu treffen, dass die verfassungsmässigen Behörden im Kt. Tessin ihre verfassungsmässigen Funktionen ausüben können.[1])

3. Es werden ihm die notwendigen Kredite und Vollmachten erteilt, um die zum Schutze der verfassungsmässigen Ordnung und des öffentlichen Friedens erforderlichen Massnahmen zu treffen.

und führte zur Begründung u. a. in dem von Nationalrat Keel erstatteten Bericht vom 30. Sept. folgendes aus:

Der Antrag des BR postuliert

1. die Genehmigung der sämtlichen vom BR, bezw. vom Kommissär angeordneten Massnahmen, bezw. des jetzigen Zustandes im Tessin:

---

[1]) Die Minderheit des StR hatte für den gleichen Gedanken folgende Formulierung vorgeschlagen: Die vom BR mit Bezug auf den Kanton Tessin getroffenen Massnahmen werden unter der bistimmten Voraussetzung genehmigt, dass gemäss dem bestehenden Verf.-R die kantonale Behörde unverzüglich in die Ausübung ihrer Befugnisse eintrete.

Neue Zürcher Zeitung 8. Okt. 1890, Nr. 281.

2. die Ermächtigung, jene Massnahmen bezw. den gegenwärtigen Zustand im Kanton Tessin provisorisch aufrecht zu erhalten.

Das erstere ist nun nach Massgabe der BV nur teilweise möglich, das zweite konsequenter Weise gar nicht: es ist dies auch der Fall trotz der Erklärung des BR . . . . Diese soll beruhigen; sie kann dies aber nicht in genügender Weise, um so weniger als sie nur eine Phase in der Wandelbarkeit der Entschliessungen des BR ist, und weil sie keine Garantien für die baldige Wiederherstellung eines verfassungsmässigen Zustandes im Kt. Tessin gibt . . . .

Art. 6 der BV fixiert die Qualifikationen, welche an eine KVerf. gestellt werden, um die Gewährleistung des Bundes zu erhalten. Der Verf. des Kts. Tessin ist auf Grund dieses Artikels von der BVers. die verf.-mässige Gewährleistung erteilt worden.

Welches ist hienach die verfassungsmässige Regierung des Kantons Tessin? Es ist — über allem Zweifel erhaben — die nicht von dem tessinischen Volke, sondern von der Emeute am 11. September gestürzte Regierung, die, nachdem sie sich in ihrer Mehrheit wieder gesammelt, sich am 18. Sept. zur Wiederaufnahme ihrer verfassungsmässigen Funktionen im Regierungsgebäude gestellt hat;

gewählt auf Grund einer vom Bunde verf.-mässig garantierten kant. Verf.:

gewählt von einem verf.-gemäss gewählten Grossen Rate;

anerkannt vom BR in seinen Dekreten und in den dem eidg. Kommissär erteilten Instruktionen, Aufträgen und Befehlen, ausdrücklich vom BR anerkannt in seiner feierlichen Erklärung vom 29. Sept.

Dieser rechtmässigen Regierung wurde am 18. September vom eidg. Kommissär der Eintritt in das Regierungsgebäude verweigert; sie ist es, die heute noch, nicht mehr durch die aufgelöste provisorische Regierung und die Gewalt der Revolution, sondern durch den eidg. Kommissär, durch den hohen BR, von der Wiederaufnahme ihrer verf.-mässigen Funktionen ausgeschlossen ist.

Kommissär und BR haben die sämtlichen Akte der provisorischen Regierung als null und nichtig erklärt, damit auch die widerrechtliche und gewaltsame Absetzung der Regierung, und es ist somit der BR einzig und allein, der die legale Regierung von Tessin durch den eidg. Kommissär von der Ausübung ihrer verfassungsmässigen Amtstätigkeit zurückhält.

Der BR ist es, der hiefür die volle Verantwortlichkeit zu tragen hat. Die provisorische Regierung ist zwar aufgelöst, aber sie «hat ihren Zweck erreicht», wie sie am 14. Sept. noch im Amtsblatt des Kantons Tessin in feierlicher Proklamation an das tessinische Volk unter den Augen des eidg. Kommissärs erklären durfte.

Und warum all das? Weil das liberale Komite des Tessin es verlangt; weil die Revolution erklärt, sie beuge sich nicht vor dem Regimente einer klerikalen Regierung, sie beuge sich nicht vor dem eidg. Kommissär, vor dem schweiz. BR, und sie werde die Wiedereinsetzung der gestürzten Regierung nicht dulden.

So steht der Bund im Kanton Tessin mit Truppenmacht, um die verfassungsmässige Ordnung wieder herzustellen — nein, um den verfassungswidrigen Zustand aufrecht zu erhalten und auf unbestimmte Zeit fortdauern zu lassen.

Es ist nicht richtig, wenn gesagt wird, im Tessin sei die Ordnung hergestellt; denn es gibt nur eine öffentliche Ordnung, und ein wesentliches Requisit derselben ist der verfassungsmässige Besitzstand der öffentlichen konstitutionellen Gewalten.

Art. 5 der BV lautet: «Der Bund gewährleistet den Kantonen ihr Gebiet, ihre Souveränetät innert den Schranken des Art. 3, ihre Verfassungen, die Freiheit, die Rechte des Volkes und die verfassungsmässigen Rechte der Bürger, gleich den Rechten und Befugnissen, welche das Volk den Behörden übertragen hat.»

Wenn gesagt wird, nach dem Wortlaut dieses Artikels habe der Bund zuerst die Rechte des Volkes zu wahren und erst in zweiter Linie diejenigen der Behörden, so ist dies durchaus irrig. Der Bund hat beide in gleicher Weise zu schützen. Übrigens kommen bei dieser Emeute gar keine verfassungsmässigen Rechte des Volkes oder der Bürger in Frage; gegenteils ist es gerade das Volk und sind es die Bürger, die ein verfassungsmässiges Recht darauf haben, dass die von ihnen gewählten verfassungsmässigen Behörden gegen die Gewalttat der Erhebung geschützt werden. Die legale Mehrheit des Volkes hat in legaler Weise den Grossen Rat und der Grosse Rat den Staatsrat gewählt, und dieser ist die legale Regierung, bis und so lange er nicht in legaler Weise ersetzt ist.

Aber, sagt man, der Kommissär, der Bund, vertrete die öffentliche Gewalt; ja wohl, rechtlich bis und so lange die verfassungsmässige Regierung dies zu tun gehindert ist. Der Bund hat aber die Pflicht, diese Gewalt zu schützen, wenn es sein muss, mit der Macht seiner Truppen.

Dass ein eidg. Kommissariat Verfassung und Behörden eines Kantons einfach aufhebe und ersetze, ist nicht schweiz. Verfassungsrecht. Nie noch hat der Bund bei Interventionen die ganze Vollgewalt einer kantonalen Regierung einfach an sich gezogen, nie die Rechte und Macht eines Grossen Rates, die ganze Gerichtsbarkeit, die ganze Administration des Landes.

Was hat es denn auch für einen Sinn, die legale Regierung auszuschliessen aus dem Regierungsgebäude, ihr zu verbieten und sie zu hindern, die täglichen Amtsgeschäfte zu besorgen betr. Gemeindeverwaltung, Steuerwesen, Schulwesen, lokale und Fremdenpolizei, Armenwesen, Vormundschaftswesen, Gesundheitswesen, Strassen-, Brücken- und Uferbau u. s. w. und das alles einem eidg. Kommissär zu übertragen mit oder ohne unverantwortliche Beirater?!

Und all dies soll auf unvorgesehene Zeiten fortgesetzt werden?

Das ist in der Tat nicht mehr das Bild eines souveränen Kantons, wie ihn Art. 1 und 3 der BV kennen; das wäre eine schweizerische Landvogtei. . . .

IX.

Gemäss der mitgeteilten Erklärung vom 29. Sept. war es, nach der vom Tessiner Volke am 5. Okt. vorgenommenen Verf.-Abstimmung, die erste Aufgabe des BR, zu untersuchen, ob der Zeitpunkt gekommen sei, in welchem er dem Tessiner Staatsrate die vom eidg. Kommissär am Tage nach dem Aufstand übernommene Regierungsgewalt wieder zurückgeben könnte. In der Sitzung des BR vom 8. Oktober stellte Oberst Künzli die Situation folgendermassen dar:

Für den guten Gang der kant. Verwaltung scheint es mir sehr wünschbar, dass so bald als möglich eine regelrechte Regierung die Leitung der Geschäfte wieder übernehmen, das Budget für das nächste Jahr vorbereiten und sich auch mit andern wichtigen Angelegenheiten befassen könne, deren Besorgung nicht in der Aufgabe eines eidg. Kommissärs liegt.

Anderseits aber bin ich vollkommen überzeugt, dass die Wiedereinsetzung der am 11. Sept gestürzten Regierung nur dann ohne Gefahr für den Frieden im Lande stattfinden kann, wenn man die eidg. Besetzung aufrechterhält und zugleich die nötigen Vorsichtsmassregeln ergreift, um neuen Ursachen der Beunruhigung und Verwirrung vorzubeugen. Man müsste vor allem verhindern, dass Verwaltungsmassregeln, die als Repressalien gegen die liberale Partei betrachtet werden könnten, die Lage erschweren und die Gereiztheit der Gemüter vermehren. Es müsste ebenfalls dafür gesorgt sein, dass die Mehrheit des Volkes dazu käme, ihre Rechte gehörig geltend zu machen, was nicht der Fall wäre, wenn die Wahlen in den Verfassungsrat auf Grundlage der gegenwärtigen Grossratswahlkreise stattfinden müssten.

Als vorläufiges Ergebnis der Volksabstimmung vom 5. Okt. teilte sodann der eidg. Kommissär dem BR durch Telegramm vom 10. Okt. abends folgendes mit:

I. Frage (Soll die Verfassung revidiert werden?): Absolutes Mehr: 11,872; Ja: 11,899; Nein: 11,810.

III. Frage (Revision durch einen Verfassungsrat): Absolutes Mehr: 11,845; Ja: 11,845; Nein: 11,732.

Auf das Gerücht, dass der BR nun die Wiedereinsetzung des Tessiner Staatsrates beschliessen werde, entstand eine ziemlich starke Aufregung im Tessin; das liberale Komite telegraphierte dem BR:

Die Wiedereinsetzung des Regiments Respini bedeutet die Vernichtung der Abstimmung vom 5. Okt. und würde eine Quelle von unberechenbaren Übeln bilden. Wir protestieren energisch gegen eine solche Verfügung und sind entschlossen, eher über die Grenze zu gehen, als nachzugeben.

Und Telegramme der Gemeindebehörden von Bellinzona und Lugano stellten ernste Ruhestörungen in sichere Aussicht, wenn die Wiedereinsetzung erfolgen sollte.

Trotz dieser Protestationen und trotz der Drohung der Liberalen, in Zukunft an den Versöhnungsbestrebungen nicht mehr teilzunehmen, beschloss der BR am 11. Oktober morgens für den eidg. Kommissär folgende Instruktionen:

1. Der Kommissär ist eingeladen, der Reg. des Kantons Tessin die Leitung der kantonalen Angelegenheiten zurückzugeben, indem er sich jedoch in allgemeiner Form alle diejenigen Entscheidungen vorbehält, welche der BR nach Massgabe der Art. 5 und 102, Ziff. 3, 10 und 11, der BV zum Zwecke der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Kanton für nötig erachten wird. Für einstweilen erhält er die nachfolgenden besonderen Weisungen:
2. Der Kommissär bleibt mit der Regelung aller derjenigen Fragen beauftragt, welche auf die Abstimmung vom 5. Oktober Bezug haben. Er leitet die infolge dieser Abstimmung nötig gewordenen Wahlen in den Verfassungsrat, sowie die eidg. Abstimmung und die Wahlen vom 26. Oktober.
3. Wenn der Kommissär glaubt, dass von der Reg. beabsichtigte oder getroffene polizeiliche oder andere Massregeln die Ordnung und die Ruhe des Landes gefährden könnten, so legt er sein Veto ein und erstattet sofort Bericht an den BR. Bis dieser letztere entschieden hat, bleibt die Ausführung der fraglichen Massregeln sistiert.

4. Der Kommissär gibt der Tessiner Reg. bei der Übergabe der Leitung der Geschäfte, welche spätestens bis zum 14. dies stattzufinden hat, von diesen Weisungen Kenntnis und lässt über die Übergabe ein Protokoll aufnehmen.

Zugleich beschloss der BR die Versöhnungskonferenz wiederum einzuberufen; in derselben sollte die Abordnung des BR die Erklärung abgeben, dass, wenn gegen alle Erwartung das Versöhnungswerk nicht zustande kommen sollte, die BVers. binnen kürzester Frist einberufen würde, um die laut Art. 5 und 6 der BV in ihrer Kompetenz liegenden Massnahmen zu beraten, damit der Wille der Mehrheit des tessinischen Volkes in den verschiedenen Phasen, welche die Revisionsfrage infolge der Abstimmung vom 5. Okt. durchzumachen haben werde, zum richtigen Ausdruck gelangen könne.

Endlich beschloss der BR folgenden Befehl dem Kommissär telegraphisch zugehen zu lassen:

Angesichts der bestehenden Aufregung glauben wir, dass die Abhaltung öffentlicher Volksversammlungen eine wirkliche Gefahr für die öffentliche Ruhe in sich schliesse. Wir laden Sie deshalb ein, bis auf Weiteres solche Versammlungen zu verbieten. Wir beauftragen Sie, eine Proklamation an das Tessiner Volk zu richten, in welcher Sie die Bürger unter Mitteilung unserer Beschlüsse einladen, sich aller und jeder öffentlichen Demonstrationen zu enthalten und mit Ruhe das Resultat der Massnahmen abzuwarten, welche die BBehörde getroffen hat und noch treffen wird zu dem Zwecke, eine dauernde und gerechte verfassungsmässige Ordnung im Kanton herzustellen. Die Eidg. wird nicht aufhören, sich mit den Angelegenheiten des Kts. Tessin zu befassen, bis dieselben auf befriedigende Weise geordnet sind, wie dies denn auch unverkennbar im Sinne der Beschlüsse der eidg. Räte liegt. Jeder Widerstand gegen die Befehle der BBehörde wird mit Strenge unterdrückt werden. In dritter Linie laden wir Sie ein, das liberale Komite zur Rechenschaft zu ziehen wegen der in seinen Telegrammen an den BR oder an seine Freunde in Bern enthaltenen Drohungen und demselben in der schärfsten Weise die Missbilligung auszudrücken, welche eine solche Sprache verdient. Lassen Sie dieses Komite wissen, dass man gegebenen Falls die strengsten militärischen oder gerichtlichen Massregeln ergreifen wird. Wir

haben das Infanterieregiment Nr. 10 aufs Piquet gestellt, dessen Bataillone Nr. 28 und 29 zunächst zum Abmarsch bestimmt sind.

Das liberale Komite gab nunmehr seinem Telegramm folgende Auslegung:

Unsere Erklärung, über die Grenze zu gehen, muss in dem Sinne aufgefasst werden, dass die Liberalen auch nicht eine Stunde unter dem verhassten Regiment Respini bleiben wollen, ohne deswegen aufzuhören, gute und treue Eidgenossen zu sein.

Samstag den 11. Okt. hatte die Aufregung in dem liberalen tessinischen Lager den höchsten Grad erreicht. In Bellinzona sollte an diesem Tage eine grosse Demonstration ins Werk gesetzt werden. Auf den telegraphischen Befehl, jede öffentliche Kundgebung zu untersagen, liess der eidg. Kommissär dieses Verbot bekannt machen. Indessen waren Liberale aus allen Teilen des Landes schon unterwegs nach Bellinzona. Eine Kavalleriepatrouille genügte zur Räumung des Platzes, auf dem die Volksversammlung hätte stattfinden sollen. Die öffentliche Ordnung wurde in keiner Weise gestört, und die anfänglich sehr erhitzten Gemüter beruhigten sich wieder. Die Liberalen, die zuerst erklärt hatten, an den Versöhnungsversuchen keinerlei Anteil mehr zu nehmen, kamen rasch zu besserer Einsicht.

Dienstag, den 14. Okt., 10 Uhr morgens fand im Regierungssaale die öffentliche Verkündung der Abstimmungsergebnisse vom 5. Oktober statt; hierauf, um 11 Uhr, erfolgte die Übergabe der Regierungsgewalt an die drei anwesenden Mitglieder des Staatsrates: Präsident Respini, Staatsschreiber Casella und Gianella. Der Vorgang vollzog sich ohne Zwischenfall. Das Protokoll über die Übergabe der Regierungsgewalt besagt, dass der eidg. Kommissär die Mitglieder des Staatsrates an der Schwelle des Regierungsgebäudes empfing und sie anfragte, ob sie die Regierungsgewalt unter den vom BR am 11. Okt. festgestellten Bedingungen wieder übernehmen wollten. Auf ihre bejahende Antwort wurden sie in das Regierungsgebäude hineingeleitet, und der Kommissär übergab dem Staatsratspräsidenten sämtliche Regierungsakten und die Kasse, über deren Stand nachher ein Protokoll aufgenommen wurde.

Von diesem Zeitpunkte an wurden die Regierungsgeschäfte durch die drei genannten Mitglieder des Staatsrates besorgt; entgegen den von verschiedenen Seiten ausgedrückten Befürchtungen

kam es zu keinen Konflikten zwischen dem Staatsrat und dem eidg. Kommissär.

Eine nicht unerhebliche Ursache von Schwierigkeiten für den eidg. Kommissär und die Okkupationstruppen entstand aus der tessinischen Volkssitte, bei den meisten Vorkommnissen des öffentlichen Lebens äussere Kundgebungen zu veranstalten. Diese Kundgebungen haben ihre ganz gefährliche Seite, wenn die Leidenschaften erregt sind und die zu ihrer Eindämmung erforderlichen Massnahmen nicht haben ergriffen werden können. Der Kommissär glaubte in dieser Beziehung sich grosse Zurückhaltung auferlegen zu sollen; er hat nur ausnahmsweise solche Kundgebungen untersagt, einerseits um nicht mehr als nötig die Ausübung verfassungsmässiger Freiheiten zu beschränken, andrerseits weil er mit Rücksicht auf das so lebhafte Bedürfnis der italienisch sprechenden Eidgenossen, sich zu äussern, dieselben als eine Art Sicherheitsventil betrachtete. Nichtsdestoweniger sah er sich gleich in den ersten Tagen nach seiner Ankunft im Tessin veranlasst, die Übungen der Schützengesellschaften zu verbieten, welche in diesem Kanton einen politischen Charakter haben, und der BR hat sein Vorgehen gebilligt. Ausser dem Verbot des BR vom 11. Okt. befahl der Kommissär die Beseitigung der von den Liberalen aufgerichteten Freiheitsbäume, die mit Grund als eine öffentliche Aufreizung angesehen werden konnten.

Ein äusserst bedauerlicher Zwischenfall ereignete sich am Abend des 27. Oktober in Lugano, der sich nach den Berichten des Kommissärs und des Oberstlieutenant Bühlmann, des Kommandanten des 14. Regiments, folgendermassen zugetragen hat:

Während des Nachmittags schossen die Konservativen in Calprino und Castagnola zum Zeichen der Freude über den Sieg ihrer Kandidaten im Sopra-Ceneri. Die Liberalen machten sich infolgedessen daran, auf dem Quai von Lugano ebenfalls zu schiessen, zur Feier ihres Sieges im Sotto-Ceneri. Oberstl. Bühlmann glaubte, dem Schiessen auf beiden Seiten ein Ende machen zu sollen, indem er befürchtete, es möchte dasselbe Aufregung hervorrufen. Als er den Liberalen diesen Befehl durch seinen Adjutanten erteilte, wurde ihm erwidert, man habe nur deswegen zu schiessen angefangen, weil anderwärts auch geschossen werde, und werde sofort damit aufhören, wenn dies von der andern Seite auch geschehe. Eine Patrouille wurde mit dem gleichen Verbot nach Castagnola abgesandt; allein da inzwischen das Schiessen an diesem Orte fortgesetzt wurde, fingen die Liberalen in Lugano auch wieder zu schiessen an. Oberstl. Bühlmann sandte nochmals seinen Adjutanten

zu den Liberalen, um das Verbot zu erneuern. Man befolgte es nicht. Er begab sich deshalb persönlich auf den Quai und erhielt nun die Versicherung, dass nicht weiter geschossen werden solle, worauf er eine Patrouille nach Calprino sandte, um seinen Befehl auch dort zu vollziehen. Bis zu deren Ankunft dauerte dort das Schiessen fort. Auf dem Quai entstand infolgedessen eine lebhafte Bewegung, die Menge wuchs an, und man begann neuerdings zu schiessen. Jetzt liess Oberstl. Bühlmann eine Kompagnie vom Exerzierplatze kommen. Die Kanonen verschwanden, aber der Platz blieb von einer drohenden Volksmenge angefüllt. Da Rufe gehört wurden, man solle die Kanonen wieder herschaffen, schickte sich die Kompagnie an, den Platz zu räumen. Sie fand Widerstand, und einige Personen wurden durch die Truppe, welche die Bajonette aufgepflanzt hatte, verwundet. Die Aufregung nahm zu, die Menge wich zurück, aber pfeifend und die Truppen verhöhnend. Umsonst ermahnte der Gemeindepräsident Vegezzi die Leute, sich zu zerstreuen, er fand kein Gehör. Das Volk verlangte, dass die Kompagnie sich zurückziehe, und der Gemeindepräsident verwendete sich, um dasselbe zu beruhigen, in gleichem Sinne, aber Herr Oberstl. Bühlmann weigerte sich dessen und liess die Truppen erst bei Anbruch der Nacht zurückgehen, als die Menge sich verlaufen hatte und die Ruhe wieder hergestellt schien.

Als nun Bühlmann vom eidg. Kommissär Instruktionen über das weitere Verhalten verlangte, antwortete ihm der Letztere, dass das Verbot des Schiessens, nachdem es einmal erlassen worden sei, festgehalten und die öffentliche Ordnung aufrechterhalten werden müsse, von den Waffen indessen nur im Falle der Notwendigkeit Gebrauch zu machen sei. Sämtliche Truppen wurden konsigniert und alle halbe Stunden Patrouillen ausgesandt. Gegen 8 Uhr wurde eine Patrouille vom Pöbel angegriffen, der sogar die Soldaten zu entwaffnen suchte. Diese Patrouille bestand aus 2 Unteroffizieren und 12 Soldaten. 4 Soldaten wurden mit Stiletten und Totschlägern verwundet. In aller Eile herbeigerufen, liess der Regimentskommandant die Wachmannschaft und den Rest der Kompagnie anrücken und bemühte sich, die Menge, welche auf dem Platze rasch zusammengeströmt war, zu beschwichtigen. Es half alles nichts; nicht einmal die eindringlichen Ermahnungen liberaler Führer, wie der Herren Stoppani und Vegezzi, machten Eindruck. Oberstl. Bühlmann gewann die Überzeugung, dass ohne starkes Blutvergiessen der Platz nicht geräumt werden konnte. Zudem hatte er nur eine Kompagnie zur Hand, die beiden andern befanden sich in Paradiso, in einer Entfernung von 10 Minuten. Die Mitglieder des Gemeinderates baten ihn, nicht zur Gewalt zu schreiten. In dieser schwierigen Lage glaubte er richtig zu handeln, wenn er die Truppen zurückzog. Oberst Künzli billigte seine Haltung.

X.

Nach der am 14. Okt. vom eidg. Kommissär vorgenommenen öffentlichen Verkündung des Resultates der tessinischen Volksabstimmung vom 5. Okt. über die Frage einer Partialrevision der Kantonsverfassung haben von 23,900 an der Abstimmung sich beteiligenden Bürgern auf die erste in der Abstimmung vorgelegte Frage, nämlich auf die Frage, ob eine Partialrevision der Verfassung stattfinden solle, 11,956 mit Ja und 11,867 mit Nein, auf die dritte Frage, ob (eventuell) die Revision durch einen Verfassungsrat vorgenommen werden solle, 11,902 mit Ja und 11.789 mit Nein geantwortet, während die zweite Frage, ob der Revisionsentwurf (eventuell) vom Grossen Rate ausgearbeitet werden solle, nur von 213 Stimmen bejaht, von 23,391 dagegen verneint wurde. Als gültige Stimmenzettel wurden vom eidg. Kommissär 23,836 bezeichnet.

Der eidg. Kommissär erklärte, gestützt auf dieses Ergebnis, es sei das Begehren um Partialrevision der Tessiner Verfassung vom Volke angenommen und überdies die Ausarbeitung des Revisionsentwurfs vom Volke einem Verfassungsrate übertragen, während dagegen das Volk es abgelehnt habe, die Vornahme der Revision dem Grossen Rate zu überlassen.

Sodann erklärte der Komnissär weiter: Obgleich die Verfassung nicht vorschreibe, dass für Annahme von Verfassungsrevisionsbegehren die absolute Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger erforderlich sei, so werde doch für alle Eventualitäten («ad ogni buon fine») festgestellt, dass die absolute Mehrheit in Bezug auf die erste und dritte Frage vorhanden sei, indem dieselbe bei der ersten Frage 11,872, bei der dritten 11,845 betrage.

Durch die Publikationen des eidg. Kommissärs vom 14. und 17. Okt. wurde ferner angezeigt, dass Beschwerden gegen die Verkündung des Abstimmungsresultates innerhalb 6 Tagen, d. h. bis Dienstag den 21. Okt. mittags, dem BR zuzuleiten seien.

Carlo Vonmentlen, Dr. Antognini und Al. Stefani, ferner F. Lucchini, sodann der Gemeinderat von Morbio-Superiore und endlich Advokat Primavesi beschwerten sich rechtzeitig beim BR. Sie brachten u. a. folgendes vor:

1. Zufolge § 2 des Art. 15 des tessinischen Verf.-Ges. vom 20. Nov. 1875 über Initiativbegehren des Volkes betr. die Revision der Staatsverf. hat die effektive Majorität der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger zu entscheiden. Sämtliche Revisionsvorlagen von 1875 bis 1883

enthalten denselben Grundsatz, und es macht keinen Unterschied, dass in einigen Vorlagen von absoluter Mehrheit die Rede ist, in andern nicht, da immer deutlich und bestimmt die Mehrheit der stimmenden Bürger verlangt wird; bei Wahlen, die nicht die Bedeutung von Abstimmungen über das Grundgesetz des Landes haben, ist dagegen die absolute Mehrheit der gültigen Stimmen massgebend, nach den Bestimmungen der Art. 15 und 16 des Ges. vom 19. Sept. 1872. Demgemäss ist für die Bejahung der Revisionsfrage vom 5. Okt. 1890 das Vorhandensein von mindestens 11,951 Ja erforderlich, d. h. die Hälfte plus eins sämtlicher zur Abstimmung erschienenen Bürger . . . .

2. Die vom eidg. Kommissär vorgenommene Verkündung des Abstimmungsresultates ist übrigens auch mit Rücksicht auf das von ihm bei Erwahrung desselben befolgte Verfahren nichtig zu erklären, da der Kommissär die Grenzen seiner Befugnisse überschritten hat.

Der eidg. Kommissär hat bekanntermassen im Kanton Tessin die Regierungsgewalt, d. h. den Staatsrat, zu vertreten. Auf ihn findet daher der zweite Absatz von Art. 20 des Ges. vom 19. Sept. 1872 Anwendung, nach welchem der Kommissär nichts anderes als eine Zusammenstellung der Resultate der verschiedenen Gemeindeversammlungen zu veranstalten hatte, gestützt auf die Protokolle samt Beilagen, die ihm von den Gemeindebureaux übermittelt werden mussten. Die Entscheidung über Streitigkeiten bezüglich der Abstimmung, über die Giltigkeit bestrittener Stimmzettel, über die Frage, ob ein Zettel zu den bestrittenen oder den nichtigen zu zählen sei, gehört nicht in die Zuständigkeit des Staatsrates, bezw. des eidg. Kommissärs. Sind ja doch die Stimmzettel in verschlossenen und versiegelten Paketen dem Staatsrate einzusenden und von ihm sorgfältig aufzubewahren, um in diesem Zustande gegebenen Falles dem BR zugeschickt zu werden, während im vorliegenden Falle die Pakete vom Kommissär entsiegelt wurden....

3. Die Rekurrenten verlangen, dass die Proklamation des Kommissärs über das Abstimmungsergebnis als nichtig und das Revisionsbegehren als in der Abstimmung vom 5. Okt. nicht angenommen erklärt werde.

Zum Schlusse bestreiten sie die Verfassungs- und Gesetzmässigkeit des vom eidg. Kommissär vorgeschriebenen Rekursverfahrens; sie haben ihren Rekurs an den Grossen Rat des Kantons Tessin und nur in vorsorglicher Weise, um nichts zu versäumen, auch an den BR gerichtet, weil der Grosse Rat Rekurse gegen Abstimmungsproklamationen des Staatsrates zu beurteilen habe, die BBehörden aber erst nach Erschöpfung der kant. Instanzen wegen allfälliger Verletzung verfassungsmässiger Rechte angerufen werden können; sie behalten sich daher auch vor, gegen die Verfügung des eidg. Kommissärs den Weg des Rekurses an das BGer. oder eine andere nach den Gesetzen als zuständig erscheinende BBehörde zu beschreiten.

In seiner Vernehmlassung vom 21. Okt. lehnt der eidg. Kommissär es vorerst formell ab, seine Amtshandlungen der Genehmigung einer kant. Behörde zu unterstellen; sodann stellt er unter Hinweisung auf verschiedene Verfassungsrevisionsabstimmungen seit 1875 fest, dass einzig der Staatsrat und nicht der Grosse Rat das Resultat solcher Abstimmungen zu erwahren habe, wie denn auch das tessinische Ges. über das Referendum vom 16. Mai 1883 die bezüglichen Untersuchungen und Erwahrungen dem Staatsrate übertrage und denselben bloss verpflichte, dem Grossen Rate in dessen nächster Session darüber einen Bericht zu erstatten; die Art. 21 und 22 des tessinischen Ges. vom 19. Sept. 1872 über eidg. Wahlen und Abstimmungen finden im vorliegenden Falle keine Anwendung. Der Kommissär hält ferner an der Ansicht fest, dass gemäss Art. 15 des tessinischen Verf.-Ges. vom 20. Nov. 1875 für Annahme von Verf.-Revisionsbegehren nur eine relative Mehrheit erforderlich sei; denn dieses Gesetz spreche nur von Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger, während dagegen in der tessinischen Gesetzgebung überall, wo die absolute Mehrheit gefordert werde, dies ausdrücklich festgesetzt sei. Übrigens hat sich sowohl für die Vornahme der Revision, als für die Revision durch einen Verfassungsrat die absolute Mehrheit der Stimmenden ausgesprochen. . . . .

Mit Beschl. vom 28. Oktober wies der BR die Beschwerden aus formellen und materiellen Gründen als unbegründet ab, und in Genehmigung des vom eidg. Kommissär zur Feststellung des Abstimmungsresultates befolgten Verfahrens anerkannte er das von demselben publizierte Ergebnis als richtig. Der BR zog in Erwägung:

1. Durch die mit dem 11. Sept. 1890 eingetretene bewaffnete Intervention des Bundes im Kanton Tessin ist den kantonalen Behörden gegenüber ein Ausnahmezustand begründet, der die Amtsbefugnisse derselben insoweit einstellt oder beschränkt, als der Zweck der Intervention, die Wiederherstellung und Aufrechthaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung und des Friedens im Gebiete des Kantons, nach dem Ermessen der kompetenten BBehörde dies erheischt.

Der BR, dessen Massnahmen durch BBeschl. vom 9. Okt. 1890 genehmigt worden sind, und dem durch denselben Beschl. die Ermächtigung erteilt ist, diese Massnahmen provisorisch aufrecht

zu erhalten, hatte den eidg. Kommissär im Kanton Tessin angewiesen, die Volksabstimmung vom 5. Okt. über die Frage einer Partialrevision der Kantonsverfassung zu leiten. Der eidg. Kommissär hat infolgedessen die sämtlichen auf diese Volksabstimmung bezüglichen Anordnungen und Verfügungen als Vertreter der Bundes- und der Kantonalgewalt getroffen; er ist aber für dieselben keiner Kantonsbehörde, sondern ausschliesslich der Bundesbehörde, deren Weisungen er zu befolgen hat, verantwortlich.

Daraus ergibt sich, dass die Amtshandlungen des eidg. Kommissärs mit Bezug auf die erwähnte Abstimmung auch nicht vor dem Forum des Tessiner Grossen Rates angefochten werden können, dass es vielmehr einzig und allein der BR ist, an welchen diesfällige Beschwerden zu richten sind.

Wenn daher der eidg. Kommissär in der Proklamation des Abstimmungsresultates am 14. Okt. verfügt hat, dass allfällige Rekurse gegen dieselbe dem BR einzureichen seien, so ist er von der richtigen Auffassung der Stellung dieser Behörde ausgegangen. Die Stellung des BR zu den Amtshandlungen des Kommissärs in Hinsicht auf die Volksabstimmung vom 5. Okt. ist diejenige einer Aufsichtsbehörde. Als solche hat der BR sich mit den vorliegenden Beschwerden zu befassen.

2. Der BR tritt, wie nach feststehender Praxis auch im gewöhnlichen staatsrechtlichen Rekursverfahren von ihm als Regel befolgt wird, in solche Beschwerden materiell nicht ein, die, mit Umgehung der in erster Linie zur Entscheidung berufenen Stelle, bei ihm vorgebracht werden. Im vorliegenden Falle unterliegt es keinem Zweifel, dass der eidg. Kommissär bei der Erwahrung, Feststellung und öffentlichen Verkündung des Resultates der Volksabstimmung vom 5. Okt. die Funktionen des tessinischen Staatsrates auszuüben hatte. So wenig als der BR jemals auf eine Beschwerde gegen eine KReg. eingetreten ist, wo die Reg. nicht in die Lage versetzt war, über den Gegenstand der Beschwerde ihrerseits einen Beschluss zu fassen, ebensowenig kann er hier auf Beschwerden eintreten, die dem eidg. Kommissär nicht vorgelegen haben und darum von ihm bei der Prüfung und Feststellung des Abstimmungsresultates vom 5. Okt. nicht behandelt und beurteilt werden konnten.

In diese Kategorie gehören die Beschwerden und Protestationen Lucchini und Primavesi und des Gemeinderates von Morbio-Superi-

ore. Die beiden ersteren beschlagen angebliche Unrichtigkeiten in den Stimmregistern von Sala und Maroggia, welche weder vor noch nach dem 5. Okt. dem eidg. Kommissär zur Kenntnis gebracht wurden; die letztere betrifft eine vom eidg. Kommissär am 4. Okt. nach dem Antrag der Vertreter beider politischen Parteien in Bezug auf das Stimmregister von Morbio-Superiore getroffene Verfügung, die nach der damaligen Aktenlage vollkommen begründet erscheint und deren Aufhebung, mit dem Nachweis ihrer Unrichtigkeit, bei der Stelle, von welcher sie ausgegangen ist, hätte verlangt werden können. . . .

Die von Vonmentlen und Konsorten geltend gemachten Beschwerdepunkte betreffen dagegen Amtshandlungen des eidg. Kommissärs, die derselbe anlässlich der Prüfung und Feststellung des Abstimmungsresultates vom 5. Okt. vorgenommen hat, und sind daher vom BR inhaltlich auf ihre Begründetheit zu prüfen.

3. Die Rekurrenten glauben, dass zufolge Art. 15 des Verf.-Ges. vom 20. Nov. 1875 bei Volksabstimmungen über Verf.-Revisionsbegehren die absolute Mehrheit sämtlicher Bürger, welche nach den Protokollen an der Abstimmung teilgenommen haben, massgebend sei, und wollen die absolute Mehrheit so berechnet wissen, dass von der Zahl der Stimmenden weder die leeren und unleserlichen, noch die zu viel eingelegten Stimmzettel in Abzug gebracht werden; der eidg. Kommissär hinwieder hält dafür, dass die relative Mehrheit der giltig stimmenden Bürger entscheide, eventuell berechnet er die absolute Mehrheit unter Beachtung der von der Gesetzgebung und Praxis im Kanton Tessin hinsichtlich der Feststellung des absoluten Mehrs bei Wahlen und Abstimmungen geltenden Bestimmungen (Ges. vom 19. Sept. 1872, Art. 16; Ges. vom 29. April 1879; Beschl. des Grossen Rates vom 24. April 1888).

Der BR geht mit den Rekurrenten darin einig, dass für die Annahme des Revisionsbegehrens die absolute Mehrheit der Stimmenden notwendig sei. Bei den Volksabstimmungen über Verf.-Revisionen im Kt. Tessin wurde regelmässig die absolute Mehrheit gefordert, und wenn in den Übergangsbestimmungen der Verfassungsdekrete bald von absoluter Mehrheit, bald — wie in Art. 15 der Riformetta von 1875 — von Mehrheit der stimmenden Bürger die Rede ist, so galt dies nur als verschiedene Ausdrucksweise für eine und dieselbe Sache.... Dagegen billigt der BR das Verfahren

des eidg. Kommissärs, wenn derselbe die absolute Mehrheit nicht, wie die Rekurrenten, von der Zahl der Stimmenden ohne irgendwelchen Abzug, sondern auf Grund der einschlägigen Bestimmungen des Ges. vom 19. Sept. 1872 und der bisherigen Praxis berechnet.

4. Aus dem Ges. von 1872 ergibt sich, dass als ungiltig (nach Art. 16) zu betrachten sind: *a.* die leeren und unleserlichen Stimmzettel; *b.* die mit Zeichen versehenen Zettel, welche die Stimmgebung oder den Stimmenden erkennen lassen oder angeben; *c.* (bei Wahlen) Stimmzettel, die eine grössere Zahl von Namen enthalten, als Personen zu wählen sind. Die unter litt. *b* und *c* genannten Zettel sollen zwar ungiltig erklärt, aber bei Berechnung der absoluten Mehrheit doch mitgezählt werden. Ein Blick in die Amtsblätter des Kantons Tessin lehrt, dass bei Verf.-Revisionsabstimmungen die absolute Mehrheit niemals nach der Methode der Rekurrenten berechnet wurde, sondern dass man sich in betreff der leeren und unleserlichen, sowie der mit Erkennungszeichen versehenen Zettel stets an die Vorschriften des angerufenen Art. 16 gehalten hat.

5. Was sodann die Frage betrifft, wie diejenigen Stimmzettel behandelt werden sollen, welche teilweise leer und teilweise ausgefüllt sind, so lässt sich an der Hand der tessinischen Gesetzgebung darüber feststellen was folgt:

§ 2 von Art. 16 des Ges. vom 19. Sept. 1872 lautet:

> Stimmzettel, welche unvollständige oder fehlerhafte Bezeichnungen von Namen oder Revisionspunkten enthalten, indem entweder die mit der Stimme bedachte Person oder die Antwort auf die gestellte Frage nicht klar erscheint, sowie auch auf unwählbare Personen lautende Zettel sind in Ansehung der unvollkommen bezeichneten oder unwählbaren Personen und der unklar geschriebenen Fragen ungiltig.

§ 4 desselben Artikels lautet:

> Stimmzettel, welche eine geringere Zahl von Namen enthalten, als Personen zu wählen, oder eine geringere Zahl von Revisionsfragen, als zu beantworten sind, sind giltig.

Das kant. Gesetz vom 19. Sept. 1872 schliesst sich an das BGes. vom 19. Juli 1872 über die eidg. Wahlen und Abstimmungen an. Dagegen hat der Kanton Tessin den von der BVers. am 31. Juli 1873 beschlossenen Zusatz zu Art. 19 des BGes. vom 19. Juli 1872 nicht in seine Gesetzgebung aufgenommen, der bestimmt, dass Stimmzettel, welche weniger Namen tragen, als Stellen zu besetzen sind, gleich anderen beschriebenen Zetteln zu behan-

deln und bei Ausmittlung der absoluten Mehrheit zu berücksichtigen seien; A. S. XI 275.

Es ist ohne weiteres klar, dass in eidg. Angelegenheiten die Zusatzbestimmung von 1873 auch im Kanton Tessin beobachtet werden muss, obschon sie nicht in die kantonale Gesetzgebung übergegangen ist. Anders liegt die Sache in Hinsicht auf kantonale Wahlen und Abtimmungen. In dieser Richtung sind ausschliesslich die angeführten kantonalgesetzlichen Normen anwendbar, und es führt eine logische Gesetzesauslegung zu dem Schlusse, den auch der eidg. Kommissär gezogen hat, dass ein Zettel, der die eine oder die andere Frage unbeantwortet lässt, für diese Frage als ungiltig, für die beantworteten Fragen dagegen als giltig zu erklären ist. Ein solcher Zettel ist eben für die unbeantwortete Frage ein leerer Zettel und daher auch als solcher mit Bezug auf dieselbe bei Berechnung der absoluten Mehrheit zu behandeln....

Der eidg. Kommissär war daher vollkommen berechtigt, die Zahl der leeren Zettel zur Bestimmung der absoluten Mehrheit für die einzelnen Fragen besonders zu berechnen.

6. Eine weitere Frage bildet die Behandlung jener Zahl von Stimmzetteln, welche, über die Zahl der stimmenden Bürger hinausgehend, in den Urnen vorgefunden wurde.

Über diesen Punkt enthält die tessinische Gesetzgebung nur die Vorschrift (in Art. 15 des Ges. vom 19. Sept. 1872), dass, wenn die Zahl der Stimmzettel grösser sei als die Zahl der stimmenden Bürger, die Abstimmung als nichtig erklärt werden müsse, sofern die Zahl der überschüssigen Zettel auf das Gesamtresultat Einfluss ausübe.

Die Praxis weist folgende Vorgänge auf:

Im Jahre 1878, bei der Revisionsabstimmung vom 10. März, wurden 6 Zettel, die in einigen Verbalprozessen irrtümlich berechnet waren («schede erroneamente conteggiate in alcuni verbali»), von der Zahl der Stimmenden behufs Berechnung der absoluten Mehrheit in Abzug gebracht; 1880, bei der Revisionsabstimmung vom 25. Jan., wurden 12 überschüssige Zettel zur Zahl der anzurechnenden Zettel («schede da computarsi») geschlagen. In beiden Fällen, wie auch in den fernern Volksabstimmungen im Kanton Tessin, waren übrigens die überschüssigen Zettel von keinem Einfluss auf das Resultat. Dagegen entschied der Tessiner Grosse Rat am 24. April 1888 anlässlich der Genehmigung einer Grossratswahl,

nach kontradiktorischer Verhandlung, mit einer Mehrheit von drei Vierteilen der anwesenden Mitglieder über die Frage in dem Sinne, dass die überschüssigen Zettel sowohl den einzelnen Kandidaten abzurechnen, als von der Gesamtzahl der Wähler abzuziehen seien, um die absolute Mehrheit zu finden, welche ja eben auf die Zahl der gültigen und anrechenbaren Stimmen gegründet werden müsse.

Wenn das Wort Kandidaten durch Fragen ersetzt wird, so ist die Theorie des Grossen Rates ohne Zwang auch auf Abstimmungen und speziell auf die Abstimmung vom 5. Okt. 1890 anwendbar. Ob sie auch logisch richtig sei, mag hier umsomehr unerörtert bleiben, als sich herausstellt, dass die absolute Mehrheit in der Volksabstimmung vom 5. Okt. auch dann erreicht ist, wenn die Zahl der überschiessenden Zettel (52) nicht, wie der Kommissär es getan hat, von der Zahl der Stimmenden abgerechnet wird.

Nach dem Vorstehenden können die von den Rekurrenten gegen das Verfahren des Kommissärs bei Zählung und Behandlung der Stimmzettel erhobenen Einwendungen und Bemerkungen nicht als begründet angesehen werden.

7. Ebensowenig begründet sind die Ausstellungen gegenüber dem Verfahren, das der Kommissär im übrigen bei Erwahrung des Abstimmungsresultates auf Grund der tessinischen Gesetzgebung und Praxis befolgt hat. Die Rekurrenten lassen den Art. 12 des Ges. vom 10. Febr. 1877 und die bisherige Praxis gänzlich ausser Acht und wollen Bestimmungen des Ges. vom 19. Sept. 1872 (Art. 21 und 22), die sich offenbar nur auf eidg. Wahlen und Abstimmungen beziehen, auf eine kant. Verfassungsrevisionsabstimmung anwenden, auf welchen Fall sie bis jetzt niemals angewendet wurden. Was speziell den Umstand betrifft, dass in einem, übrigens zurückgezogenen, Rekurse an den Kommissär von revisionsfreundlicher Seite die Behauptung aufgestellt worden war, es hätten in Lugano 13 konservative, im Stimmregister nicht eingeschriebene Bürger gestimmt, so haben die Rekurrenten unterlassen, ihrerseits dieses angebliche Vorkommnis zum Gegenstand einer Beschwerde beim Kommissär zu machen. Wenn sie nun, nach geschehener Proklamation des Resultates, auf die Sache zu sprechen kommen, so kann dies den fehlenden Rekurs nicht ersetzen, umso weniger, als ihrerseits keinerlei Nachweis der Richtigkeit jener von revisionsfreundlicher Seite aufgestellten Behauptung

erbracht ist. Dass der Kommissär in einer beiläufigen Behauptung, die sich in einem zurückgenommenen Rekurse findet, nicht eine genügende Veranlassung zu einer ex officio anzustellenden Untersuchung erblickte, kann ihm nicht als ein Fehler angerechnet werden. Übrigens ergibt die Abstimmung, wenn diese 13 Stimmen von der Gesamtzahl der Stimmenden und folgeweise auch von der Zahl der Nein und der Ja abgezogen werden, dennoch eine Mehrheit für Bejahung der ersten und der dritten Frage, weshalb das bezügliche Begehren der Rekurrenten auch materiell als unerheblich erscheint. . . .

XI.

Durch Beschl. des BR vom 15. Sept. wurde über die mit dem Aufstand vom 11. Sept. in Zusammenhang stehenden Vorgänge im Kanton Tessin eine bundesstrafgerichtliche Untersuchung geführt, oben S. 89, 99. Die Akten dieser Untersuchung wurden den 3. Nov. dem eidg. Generalanwalt Scherb zugestellt. Nach dem Bericht des Generalanwalts war der Aufstand organisiert und von einem Revolutionskomite geleitet.

Es waren drei Stadien der Bewegung vorgesehen:

1. Einnahme des Arsenals, wegen seiner strategischen Wichtigkeit;
2. Verhaftung verschiedener Personen der konservativen Partei, in der Meinung, dass damit Blutvergiessen verhindert werden könne;
3. Einnahme des Regierungsgebäudes.

Es wurde alles am 11. Sept. programmgemäss durchgeführt. Das Arsenal in Bellinzona wurde durch Überraschung des Direktors genommen, und nachdem dies vollzogen war, Sturm geläutet. Das Volk strömte zu einem grossen Teil bewaffnet zusammen. Es erfolgten die in Aussicht genommenen Verhaftungen. Dann zog die Menge, mit den Verhafteten als Geiseln voraus, vor das Regierungsgebäude, wo die eisernen Thore geschlossen waren. Man verlangte stürmisch Einlass. Als die Staatsräte Gianella und Rossi erklärten, dass sie nicht öffnen, sondern nur der Gewalt weichen werden, wurde das Gitter mit einem eisernen Hammer eingeschlagen, und die Aufständischen bemächtigten sich des Gebäudes.

In diesem Augenblicke erhielt Staatsrat Rossi durch einen Schuss eine tötliche Verletzung.

Dieser beklagenswerte Vorfall bildete den Gegenstand einer besondern Untersuchung.

Von Seite der Regierungspartei wurde aktiver Widerstand nicht geleistet.

Die Staatsräte Gianella und Casella führte man in die hiezu bestimmten Gefangenschaftslokale.

Am nämlichen Nachmittage brach der Aufstand auch in Lugano aus. Die Sturmglocke ertönte, das Volk versicherte sich der Person des Staatsratspräsidenten Respini, der zufällig in Geschäften in Lugano war; auch Alt-Ständerat Reali und Advokat Lurati und noch einige andere Führer der konservativen Partei wurden verhaftet und gefangen gehalten.

Am Abend, nachdem auf die Kunde, dass die Revolution ausgebrochen, aus den verschiedensten Teilen des Kantons Leute nach Bellinzona gekommen waren, fand daselbst auf der Piazza del Giardino eine grosse Volksversammlung statt, welche die Absetzung der Regierung und des Grossen Rates und die Versetzung der erstern in den Anklagezustand beschloss und schliesslich durch Akklamation eine provisorische Regierung ernannte.

Die Leiter der Unternehmung schützen vor, dass sie in Notwehr (legittima difesa) gehandelt haben, und machen in dieser Beziehung geltend, der Zustand unter der konservativen Regierung sei ein unerträglicher geworden; nachdem der Staatsrat sogar die Verfassung verletzt habe, indem er nicht innert einem Monat die Abstimmung über die verlangte Verfassungsrevision anordnete, und ein Entscheid des BR über den Rekurs Stoppani-Bernasconi in nützlicher Frist nicht erhältlich gewesen sei, habe man sich nicht anders helfen können, als mit der gewaltsamen Beseitigung der Regierung, was man als eine berechtigte Massregel betrachtete, wie sich aus folgenden Äusserungen von Verhörten ergebe:

È mia opinione che un governo in un paese democratico, quando viola la costituzione, decade ipso iure da ogni potere.

La sovranità popolare, quando il patto costituzionale è stato violato da una parte, riprende in pieno il suo diritto naturale che è inalienabile, e suo primo atto deve essere appunto quello di rovesciare e punire il governo violatore.

Da objektiv ein Vergehen vorlag, konnten selbstverständlich diese Schutzbehauptungen von keinem Einfluss auf die Frage der

Überweisung an den Richter sein; der letztere hat zu entscheiden, ob und welche Bedeutung denselben beizulegen ist.

Aus dem Bericht des Generalanwalts geht im weitern hervor:

Die Behauptung, dass Fremde, namentlich italienische Angehörige, in auffälliger Weise an dem Aufstand teilgenommen haben, oder für denselben gebraucht worden seien, hat sich als grundlos erwiesen. Wohl mögen, wie das bei einem Volksauflauf eben vorkommt, auch Fremde — vielleicht bewaffnet — auf den Strassen und Plätzen gesehen worden sein, aber dass dieselben beim Aufstand mitgewirkt haben oder gleichsam als Söldner von den Leitern der Bewegung angeworben worden, dafür ist nach keiner Richtung ein Beweis erbracht.

Die in der Presse erwähnte Beteiligung von drei deutschen Handwerksburschen beschränkt sich darauf, dass dieselben, da sie am fraglichen Tage zufällig nach Bellinzona gekommen waren und ihr Viatikum in Empfang nehmen wollten, nach der Einnahme des Palazzo governativo angehalten wurden, mit andern vor den Gefangenschaftslokalen Wache zu stehen, und dafür ein jeder Fr. 6 als Lohn erhielten.

Auch die Vermutung, dass die Bankfrage im Spiele und das eigentliche Movens des Aufstandes gewesen sei, hat durch die Untersuchung ihre Begründung nicht gefunden; es sind keine Anhaltspunkte für eine Beteiligung der Bank vorhanden. Die als wichtig bezeichneten und verloren geglaubten Dokumente, den Bankprozess betreffend, haben sich alle intakt vorgefunden, und die angeblich verschwundenen Privatbriefe beschlagen lediglich die Frage des Aufsichtsrechts der Regierung gegenüber der Bank.

Dafür, dass die eidg. Post- und Telegraphenbeamten in ihrer amtlichen Stellung auf irgendwelche strafbare oder unerlaubte Weise an den Vorgängen vom 11. Sept. teilgenommen haben, haben sich aus der Untersuchung keine Anhaltspunkte ergeben.

Mit Ausnahme der Tötung des Staatsrates Rossi und derjenigen Gewalthandlungen, die in direkter Beziehung zum Aufstand stehen, wie Wegnahme der Waffen, Bedrohung von Personen, Gefangenhaltung von solchen, Hausfriedensbruch, sind keine gemeinen Vergehen nachgewiesen. Das öffentliche Gut erlitt in keiner Weise eine Schädigung, so dass mit vollem Recht gesagt werden darf: die Bewegung hatte einen ausschliesslich politischen Charakter und fremde Motive irgendwelcher Art lagen ihr fern.

Auch die Ordnungsstörungen vom 27. Okt. in Lugano (oben S. 127) haben zu einer gerichtlichen Untersuchung Veranlassung gegeben. Dieselbe wurde zwar schon den 29. Okt. angehoben, blieb aber mit Bezug auf die Urheberschaft der an den Soldaten verübten Verletzungen resultatlos. Die Verletzungen waren durchgehend leichterer Natur.

Da nach dem Ergebnis der angeordneten Polizeiuntersuchung ein Angelo Castioni von Stabio höchst verdächtig war, den Staatsrat Rossi getötet zu haben, wurde bereits am 14. Sept. gegen den Genannten ein Haftbefehl erlassen und den Regierungskommissarien telegraphisch mitgeteilt. Die Fahndung blieb anfänglich erfolglos, obgleich Castioni erst am 15. Sept. aus dem Kanton weggereist sein soll. Mit Schreiben vom 2. Okt. stellte sodann der Generalanwalt an den BR das Gesuch, bei der englischen Regierung die Auslieferung des Angelo Castioni wegen absichtlicher Tötung des Staatsrates Rossi zu erwirken; zur Begründung des Begehrens wurde angeführt:

Durch die beiliegenden Akten ist die Schuld des Castioni zur hohen Wahrscheinlichkeit erstellt, und es wird nur noch die Frage zu prüfen sein, ob ein politisches Vergehen vorliege.

Nach Art. XI des Auslieferungsvertrages der Schweiz mit Grossbritannien vom 26. Nov. 1880 wird nicht ausgeliefert, wenn die strafbare Handlung einen politischen Charakter an sich trägt (is one of a political character), A. S. n. F. V 332. Diese Bestimmung kann, im weitesten Sinne aufgefasst, doch wohl kaum so verstanden werden, dass überhaupt alle gemeinen Vergehen, bei einem Aufstande verübt, als einen politischen Charakter an sich tragend betrachtet werden sollen. Vielmehr muss die Tat selbst in einem innern, nicht nur äussern, Zusammenhang mit einem politischen Vergehen stehen.

Die Tötung wurde allerdings verübt beim Aufstande, unmittelbar nachdem das eiserne Gitter am Regierungsgebäude eingeschlagen worden. Aber es sind keine Anhaltspunkte vorhanden, gestützt auf welche der Tat ein politischer Charakter beigelegt werden kann. Irgend ein politischer Zweck, ein politisches Motiv, liegt der Handlung nicht zu Grunde; es bestand keine Veranlassung, von der Waffe Gebrauch zu machen, die Tat wurde nicht etwa im Kampfe oder in der Notwehr begangen.

Nach der Darstellung der Aufständischen war ihre Absicht, wenn immer möglich, kein Blut zu vergiessen. Dass es ihnen damit ernst war, geht daraus hervor, dass sie Personen der Regierungspartei zu Gefangenen machten und dieselben bei der Einnahme des Regierungsgebäudes als Schutzwall vor sich hinstellten, um so die Gegner im Innern des Gebäudes zu hindern, auf die Eindringenden zu schiessen.

Irgendwelcher Widerstand fand nach dem Einschlagen des eisernen Tores überhaupt nicht statt; als Staatsrat war der Getötete von der Partei der Aufständischen geachtet, wenigstens nicht angefochten; niemand verlangte dessen Beseitigung. So bleibt nichts anderes übrig, als die Annahme, dass die Tat ein Akt persönlicher Rache gewesen oder dass das Motiv in gewöhnlicher Mordlust zu suchen ist. Im einen wie im andern Falle liegt ein gemeines Verbrechen vor, und der Umstand, dass es bei Anlass eines Aufruhrs verübt wurde, ändert den Charakter der Tat in keiner Weise und macht sie nicht zu einem politischen Vergehen.

Der BR entsprach den 3. Okt. diesem Begehren der Bundesanwaltschaft und lud das schweiz. Generalkonsulat in London ein, gestützt auf Art. 2 Ziff. 1 des Auslieferungsvertrages vom 26. Nov. 1880, bei der englischen Regierung die Verhaftung und Auslieferung des Marmorarbeiters Angelo Castioni von Stabio zu verlangen.

Castioni wurde in London verhaftet. Zu der gerichtlichen Verhandlung mussten Zeugen aus der Schweiz nach London reisen, zur Feststellung der Identität und zur Bekräftigung der von ihnen vor dem eidg. Untersuchungsrichter gemachten Angaben.

Der Richter von Bow Street entschied in der Verhandlung vom 24. Okt., die Auslieferung sei zu bewilligen; er nahm an, dass die gegen Castioni vorgebrachten Verdachtsgründe zu diesem Zwecke genügen, und dass das Vergehen, wenn auch während eines politischen Aufstandes verübt, doch nicht als ein politisches im Sinne des Auslieferungsvertrages betrachtet werden könne.

Castioni legte gegen dieses Urteil Berufung ein, indem er bei der Queen's Bench um eine Verfügung auf „habeas corpus" einkam. Dieser Gerichtshof sprach sich am 11. Nov. einmütig gegen die Auslieferung aus, von der Ansicht ausgehend, dass das Vergehen einen politischen Charakter habe. Vgl. Erste Auflage III, Nr. **1212.**

Mit Eingabe vom 11. Dez. an die Anklagekammer des schweiz. BGerichts erhob der Generalanwalt Scherb Anklage gegen:

1. Simen, Rinaldo, des Rocco, von Bellinzona, wohnhaft in Minusio bei Locarno, 41 Jahre alt, Publizist,
2. Bruni, Germano, des Ernesto, von und in Bellinzona, 40 Jahre alt, Advokat,
3. Dr. Romeo Manzoni, des Alessandro, von Arogno, wohnhaft in Maroggia, 42 Jahre alt, Eigentümer und Direktor des internationalen Instituts in Maroggia,

4. Brenno Bertoni, des Ambrogio, von Lottigna, wohnhaft in Bellinzona, 30 Jahre alt, Advokat, Redaktor des Zeitungsblattes La Riforma,
5. Curzio Curti, des Giuseppe, von Cureglia, wohnhaft in Bellinzona, 43 Jahre alt, Advokat und Notar,
6. Castioni, Angelo, des Giuseppe, von Stabio, wohnhaft in London, geboren den 21. Mai 1834, Marmorarbeiter,
7. Holtmann, Francesco, des Roberto, von Viganello, wohnhaft in Lugano, 27 Jahre alt, Kaufmann,
8. Soldini, Antonio, des Francesco, von Chiasso, wohnhaft in Mailand, via Solferino Nr. 20, 36 Jahre alt, Bildhauer,
9. Ronchetti, Pierre, des Battista, von Lugano, wohnhaft in Bissone, Eisenbahnbauunternehmer, 56 Jahre alt,
10. Rusconi, Giuseppe, des Filippo, von Bellinzona, wohnhaft in Giubiasco, 43 Jahre alt, Kaufmann, Major des Landwehrbataillons Nr. 95,
11. Moretti, Carlo, des Luigi, von Stabio, wohnhaft in Giubiasco, 37 Jahre alt, Post- und Telegraphenangestellter,
12. Elia Colombi, des Carlo, von und in Bellinzona, 34 Jahre alt, Kaufmann,
13. Odoni, Antonio, des Andrea, von Bellinzona, wohnhaft in Daro, 34 Jahre alt, Billeteur der Gotthardbahngesellschaft,
14. Camuzzi, Demetrio, des Agostino, von und in Montagnola, 32 Jahre alt, Architekt,
15. Dario, Delmonico, des Giuseppe, von und in Sessa, 26 Jahre alt, Advokat und Notar,
16. Buzzi, Emilio, des Giovanni Battista, von und in Lugano, 34 Jahre alt, Postkommis,
17. Berra, Edoardo, des Giacomo, von und in Certenago, Gemeinde Montagnola, 37 Jahre alt, Architekt,
18. Imperatori, Natale, des Agostino, von und in Lugano, 60 Jahre alt, Kaufmann,
19. Crescionini, Leopoldo, des Nicola, von Magliaso, wohnhaft in Lugano, 28 Jahre alt, Kaufmann,
20. Bariffi, Francesco, des Giuseppe, von und in Lugano, 45 Jahre alt, Schuhmacher,
21. Brientini, C., Buchhändler und Buchdrucker in Lugano,

betreffend

Teilnahme an einem Unternehmen, welches die gewaltsame Vertreibung oder Auflösung der Regierung des Kantons Tessin zum Zwecke hatte,

sowie gegen

Castioni, Angelo, von Stabio (Nr. 6 oben) überdies wegen absichtlicher Tötung des Staatsrates Luigi Rossi.

Die Anträge des Generalanwaltes lauten:

I. Seien folgende Personen in den Anklagezustand zu versetzen und an die eidg. Assisen zu überweisen:

a. Die oben unter 1 bis 21 erwähnten Angeschuldigten — niemand verhaftet — indem dieselben am 11. Sept. 1890 mit rechtswidrigem Vorsatz an einem Unternehmen Teil genommen, welches die gewaltsame Vertreibung oder Auflösung der Regierung des Kantons Tessin zum Zwecke hatte (Art. 36 der BStrafrechtspflege, Art. 11, 45, 52 und 73, litt. d, des BStrafrechts);

b. Angelo Castioni von Stabio, wohnhaft in London, indem derselbe bei dem Aufstande vom 11. Sept. in Bellinzona, nachdem das eiserne Tor des «Palazzo governativo» erbrochen war, im Innern dieses Gebäudes den Staatsrat Luigi Rossi mittelst eines Revolverschusses absichtlich tötete (Art. 51 und 76 des BStrafrechts, Art. 287 und 288 des Codice penale per il Cantone del Ticino);

II. Sei gegen Angelo Castioni das Kontumazialverfahren einzuleiten (Art. 130 ff. der BStrafrechtspflege).

Die Anklagekammer des schweiz. BGerichts beschloss den 6. April 1891:

1. Die unter 1—21 erwähnten Angeschuldigten werden wegen am 11. Sept. 1890 mit rechtswidrigem Vorsatze erfolgter Teilnahme an einem Unternehmen, welches die gewaltsame Vertreibung oder Auflösung der Regierung des Kantons Tessin zum Zwecke hatte (Art. 36 der BStrafrechtspflege, Art. 11, 45, 52 und 73, litt. d, des BStrafrechts), in Anklagezustand versetzt und den eidg. Assisen überwiesen;

2. Angelo Castioni, des Giuseppe, von Stabio, geboren den 31. Mai 1834, Marmorarbeiter, wohnhaft in London, wird überdies in Anklagezustand versetzt und den eidg. Assisen überwiesen, wegen absichtlicher Tötung des Staatsrates Luigi Rossi, verübt bei dem Aufstande in Bellinzona vom 11. Sept. 1890 durch einen nach Erbrechung des eisernen Tores des «Palazzo governativo» im Innern

dieses Gebäudes abgegebenen Revolverschuss (Art. 51 und 76 des BStrafrechts, Art. 287 und 288 des tessinischen Strafgesetzbuches);

3. Angelo Castioni ist durch Ediktalladung öffentlich aufzufordern, sich bis zum 1. Mai nächstkünftig bei der Anklagekammer des schweiz. BGerichtes im Bundesgerichtsgebäude in Lausanne zu stellen, widrigenfalls gegen ihn nach Massgabe der Art. 130 u. ff. der BStrafrechtspflege in contumaciam verfahren würde.

XII.

Die erste am 27. Sept. abgehaltene Verständigungskonferenz konnte zunächst keine Resultate liefern; vgl. oben S. 115. Am Schluss derselben empfahl die Abordnung des BR den Vertretern der beiden Parteien lebhaft vereint dahin zu wirken, dass die Presse auf beiden Seiten ihre äusserst heftige Sprache ändere, welche als eines der hauptsächlichen Hindernisse der Versöhnung erscheine. Diese Empfehlung hat nicht viel gefruchtet. Es wurde darauf aufmerksam gemacht, dass die Führer keinen grossen Einfluss auf die Presse ausüben können, da dieselbe in selbstständigen Händen sei. Dem gegenüber wurde betont: Zugegeben auch, dass die Presse von Komites oder Personen geleitet sei, die zu den extremen Elementen der beiden Parteien zählen, so ist doch gewiss, dass eine entschiedene und öffentliche Missbilligung seitens der Führer der Rechten und der Linken eine Mässigung der Sprache der Zeitungen bewirken würde.

Die zweite Konferenz wurde sofort nach der Wiedereinsetzung der am 11. Sept. gestürzten Regierung auf den 16. Okt. nach Bern einberufen, unter dem Vorsitz der nämlichen Abordnung des BR: Ruchonnet, Droz und Hammer, denen der eidg. Justizsekretär Dr. Leo Weber beigesellt war. Anwesend waren: von liberaler Seite die nämlichen Herren, wie bei der frühern Konferenz, ausser dem entschuldigten Cattaneo, wogegen Gabuzzi, das erste Mal verhindert, diesmal der Sitzung beiwohnte; von konservativer Seite die Ständeräte Balli und Soldati, die Nationalräte Bonzanigo, Dazzoni und Pedrazzini, die Advokaten Magatti, Fraschina und Volonterio; Scazziga liess sich entschuldigen; Respini, gleichfalls eingeladen, hatte wiederum abgelehnt, von der Ansicht ausgehend, dass der zur Herbeiführung einer Verständigung gewählte Weg nicht der richtige und der Zeitpunkt hiefür nicht geeignet sei.

Die konservative Abordnung machte gleich zu Beginn, durch Ständerat Soldati, wieder einen grundsätzlichen Vorbehalt. Ihrer Aus-

sage nach konnte das vom eidg. Kommissär verkündete Resultat der Abstimmung vom 5. Okt. nicht als endgiltig angesehen werden, da es voraussichtlich den Gegenstand eines Rekurses bilden werde. Bei dieser Sachlage müsse man sich ausschliesslich auf den Boden der gegenwärtigen Verfassung stellen, wenn anzubahnende Reformen zur Sprache kommen sollen. Nun widerspreche aber das Riformino, das Verfassungsdekret vom 8. Jan. 1880, das die Grundlage der Volksvertretung im Grossen Rate festsetzt (kantonale Volkszählung; Mindestzahl der Wahlkreise = 17), der BV keineswegs. Es können daher die nötig erachteten Reformen nur auf dem Wege der Gesetzgebung eingeführt werden. Mit diesem Vorbehalte wollten die Vertreter der konservativen Partei auf die Unterhandlungen eintreten.

Die Liberalen stellten sich dagegen auf den Boden der Abstimmung vom 5. Okt.; sie verlangten vorerst Revision des Riformino.

Es mussten daher vor allem diese Ursache des Auseinandergehens beseitigt und die beiden Parteien auf einem gemeinsamen Boden vereinigt werden, was nur durch einen Beschl. des BR über den angekündigten Rekurs gegen die Proklamation des Abstimmungsergebnisses vom 5. Okt. geschehen konnte. Demzufolge vereinbarte die Abordnung des BR folgende Erklärung, die am Schluss der Konferenz vorgelesen wurde:

Die bundesrätliche Abordnung glaubt die in der Konferenz ausgetauschten Erklärungen in folgender Weise zusammenfassen zu können:

Die Vertreter der liberalen Partei verlangen:

1. die Abänderung des Wahlsystems im Sinne der Rückkehr zum Kompromiss von 1876;
2. eine Vertretung von 3 Mitgliedern in der Regierung oder von wenigstens 2 Mitgliedern, wenn das fünfte infolge gegenseitigen Übereinkommens gewählt wird;
3. die Hälfte der nationalrätlichen Abordnung;
4. die Hälfte der Mitglieder der Steuerkommission.

Die Vertreter der konservativen Partei haben geantwortet:

Auf Punkt 1:

Dass sie die Notwendigkeit oder Begründetheit einer Verfassungsrevision nicht zugeben können, aber geneigt seien, unverzüglich die Wahlgesetzgebung im Sinne einer teilweisen Abänderung der

Wahlkreise, sowie der Einführung der beschränkten Stimmabgabe zu revidieren.

Auf die andern Punkte:

Dass sie zur Verständigung geneigt seien, unter der Bedingung, dass zunächst über Punkt 1 eine Übereinstimmung erzielt werde.

Die bundesrätliche Abordnung findet nach Prüfung der Lage, dass es sehr bedauerlich sowohl für den Tessin, als für die übrige Schweiz wäre, wenn sie feststellen müsste, dass eine Verständigung nicht habe stattfinden können. Es würde der Abordnung widerstreben, dem BR einen solchen Bericht abgeben zu müssen, weil dieser dann verpflichtet wäre, die Massnahmen zu ergreifen, welche er für den Fall eines Scheiterns der heutigen Konferenz vorgesehen hat.

Die Abordnung glaubt, dass diese bedauerliche Eventualität vermieden werden könne, wenn die Vertreter der konservativen Partei zunächst die von ihnen mit Bezug auf die Annahme der Punkte 2, 3 und 4 der liberalen Forderungen gestellte Bedingung fallen lassen. Es ist gar kein innerer Zusammenhang zwischen diesen Punkten und dem ersten Punkt vorhanden, und die Billigkeit verlangt, dass derjenigen Partei, welche am 5. Okt. die Mehrheit gehabt hat, ihr Teil an der Verwaltung des Landes und an der Vertretung im Nationalrate eingeräumt werde. Es ist um so gerechtfertigter, diese Frage von derjenigen betr. das Wahlsystem zu trennen, weil die Lösung der letztern nicht von dem Willen einer Partei allein abhängt, sondern den durch die BV gewährleisteten demokratischen Grundsätzen gemäss herbeigeführt werden muss.

Die BBehörden haben nicht die Absicht, sich mehr als durchaus notwendig in Eure Wahleinrichtungen zu mischen. Wir wünschen, dass Ihr dieselben selbst umgestaltet in einem Sinne, welcher zugleich Euren besondern Anschauungen auf diesem Gebiete und den Anforderungen einer dauernden und gerechten verfassungsmässigen Ordnung entspricht. Unserer Ansicht nach sind diese Anforderungen für Euch folgende:

Ihr müsst mit Bezug auf die Volkszählung eine feste Grundlage aufstellen, welche nicht zu einem gefährlichen Werkzeug in den Händen der Parteien werden kann.

Ihr müsst in billiger Weise die Wahlkreise einrichten und sie wo möglich in Eurer Verfassung feststellen, damit sie nicht in willkürlicher Weise abgeändert werden können.

Ihr müsst eine Wahlgesetzgebung schaffen, welche auf bestimmte Weise den Wohnsitzbegriff feststellt; derselbe sollte auch in die Verfassung aufgenommen werden.

Ihr müsst unparteiische Behörden einsetzen, welche über das Stimmrecht entscheiden.

Wir wollen hier nicht bestimmen, wie diese verschiedenen Punkte am besten zu regeln seien; es ist an Euch, dies zu versuchen. Gegen die Einführung der limitierten Stimmabgabe oder irgend eines andern, die gerechte Vertretung der Parteien gewährleistenden Systems haben wir nichts einzuwenden, wenn nur der Zweck wirklich und rasch erreicht wird.

Gerne hätten wir gesehen, dass Ihr frisch an diese Fragen herangetreten und durch unsere Vermittlung zu einer Verständigung gelangt wäret, wenn auch nicht für alle Zukunft, so doch für die allfälligen Wahlen in den Verfassungsrat. Wenn wir heute nicht darauf beharren, so geschieht es, weil die Vertreter der konservativen Partei einen Rekurs gegen die Verkündigung der Abstimmungsresultate vom 5. Okt. angemeldet haben, der bezweckt, darzutun, dass das Revisionsbegehren nicht angenommen worden sei. Wir wollen zunächst dem BR Zeit lassen, diesen Rekurs zu prüfen und zu erledigen. Aber wie auch der bald erfolgende Entscheid der Behörde ausfallen mag (vgl. oben S. 131), so ist doch die Verbesserung Eurer Wahleinrichtungen nicht weniger dringend, und wir werden jedenfalls dann sofort diese Frage wieder an die Hand nehmen, gemäss dem von der BVers. uns erteilten Auftrage und unsern schon abgegebenen Erklärungen.

Für die nächste Zeit erwarten wir mit aller Zuversicht, dass Ihr sofort Euern Grossen Rat zusammenberufen und Euch dahin verständigen werdet, eine gemischte Regierung und eine aus Konservativen und Liberalen in gleicher Anzahl bestehende Steuerkommission zu ernennen.

Es ist dies ein erstes und ernsthaftes Pfand der Versöhnung, welches die Schweiz von Euch erwartet.

Wir würden auch gerne sehen, wenn Ihr Euch mit Bezug auf die Nationalratswahlen einigen könntet.

Auf den 31. Oktober wurde der Tessiner Grosse Rat zu einer ausserordentlichen Sitzung einberufen mit folgender Tagesordnung: Mitteilungen über die Versöhnungsversuche in Bern; Wahl der Regierung.

Die Demission des Staatsratspräsidenten Respini als Staatsrat wurde in dieser, die des Vizepräsidenten Agostino Bonzanigo erst in einer spätern Sitzung eingereicht.

Ständerat Soldati brachte zwei Anträge ein, folgende Punkte umfassend: 1. das Begehren, der Staatsrat möge einen Ges.-Entw. ausarbeiten behufs genauer Bestimmung der einer kant. Volkszählung zu Grunde zu legenden Prinzipien; 2. das Begehren um Ausarbeitung eines Ges.-Entw. betr. die Aufstellung der Stimm-

register; 3. einen aus persönlicher Initiative von ihm verfassten Ges.-Entw. für Einführung der beschränkten Stimmabgabe (des limitierten Votums). Die Anträge lauten wörtlich:

I.

Im Hinblick auf Art. 1 des Ges. vom 24. Nov. 1886 betr. die Wiedervornahme der kant. Volkszählung;

im Hinblick auf Art. 73 des Gemeindeorganisationsges. betr. die jährliche Erneuerung der Stimmregister;

in Erwägung, dass es dringend notwendig ist, für allgemeine und gleichmässige Anwendung des Grundsatzes zu sorgen, dass die im Auslande niedergelassenen Tessiner von der Zahl der Bevölkerung, welche als Grundlage für die Festsetzung der Volksvertretung dient, sowie von den Stimmregistern ausgeschlossen werden;

wird beantragt:

Der Staatsrat wird eingeladen, dem Grossen Rat in seiner nächsten Sitzung vorzulegen:

1. einen Ges.-Entw. zur Aufstellung eines sichern und festen Grundsatzes, gemäss welchem diejenigen Tessiner, die ihren hauptsächlichen und ständigen Wohnsitz im Auslande haben, von der kant. Volkszählung ausgeschlossen werden;

2. einen Ges.-Entw. über die Anlage der Stimmregister für kommunale, kantonale und eidgenössische Angelegenheiten, mit genauen Bestimmungen behufs richtiger und unparteiischer Durchführung des Grundsatzes der Ausschliessung aller im Ausland oder in andern Schweizerkantonen niedergelassenen Tessiner.

II.

Bezugnehmend auf die Erklärungen, welche an der unterm 16. Okt. in Bern unter der Leitung des BR abgehaltenen Konferenz abgegeben wurden;

in der Absicht, zu einer richtigen Vertretung der Parteien im Grossen Rate und eventuell im Verfassungsrate zu gelangen;

wird beantragt:

Die gegenwärtig in Kraft bestehenden Wahlgesetze sind wie folgt abzuändern:

Art. 1. Die allgemeinen Wahlen der Abgeordneten in den Grossen Rat finden auf Grund des Systems des limitierten Votums nach folgenden Grundsätzen statt:

In den Kreisen, welche 5 oder mehr Vertreter zu wählen haben, kann jeder Wähler für so viele Kandidaten stimmen, als die Zahl der Abgeordneten beträgt, weniger einen.

In den Kreisen, welche 6 Abgeordnete oder mehr zu wählen haben, kann jeder Wähler für so viele Kandidaten stimmen, als die Zahl der Abgeordneten beträgt, weniger zwei.

Art. 2. Stimmzettel, welche mehr Namen enthalten, als der Wähler mit seiner Stimme zu bedenken berechtigt ist, sind ungiltig.

Art. 3. Bei den Abstimmungen mit limitiertem Votum findet das relative Mehr Anwendung. Kein Kandidat kann als gewählt erklärt werden, der nicht wenigstens den dritten Teil der Stimmen aller an der Abstimmung teilnehmenden Bürger auf sich vereinigt hat.

Tritt der Fall ein, dass mehrere Kandidaten, welche die relative Mehrheit erreicht haben, gleich viel Stimmen auf sich vereinigen, ihre Zahl aber diejenige der noch zu wählenden Abgeordneten übersteigt, so wird die Wahl unter ihnen durch das Los entschieden.

Die Auslosung wird von dem Bureau des Grossen Rates bei Anlass der Wahlaktenprüfung vorgenommen.

Übergangsbestimmungen.

1. Alle mit gegenwärtigen Bestimmungen im Widerspruche stehenden Vorschriften sind aufgehoben.

2. Der Staatsrat wird beauftragt, unter Beobachtung der Referendumsfrist, die Bekanntmachung dieses Gesetzes zu veranstalten und den Beginn der Wirksamkeit desselben festzusetzen.

Diese Anträge wurden vom Grossen Rate erheblich erklärt und einer Kommission zur Prüfung überwiesen; dieselbe wurde zusammengesetzt aus 9 Mitgliedern, 5 Konservativen und 4 Liberalen. Dagegen erfolgte die Ergänzungswahl in den Staatsrat in dieser Sitzung nicht. Der Grosse Rat vertagte sich vielmehr auf den Vorschlag Volonterios auf den 6. Nov., um der soeben ernannten Kommission Zeit zur Vorbereitung ihres Berichtes zu geben.

In der Zwischenzeit pflegte die liberale Minderheit des Grossen Rates Beratung darüber, welchen Standpunkt sie gegenüber den Anträgen Soldati einzunehmen habe. Aus dem Beschl. des BR vom 28. Okt., betr. die Volksabstimmung vom 5. Okt. über die Frage einer Partialrevision der KVerf., glaubte sie den Schluss ziehen zu sollen, dass, da das Volk die Revision beschlossen habe, der Grosse Rat keine Kompetenz mehr besitze, sich mit der Wahlreform zu befassen, und dies um so weniger, als nach ihrer Auffassung derselbe am 3. März 1889 auf einer durchaus fehlerhaften und verfassungswidrigen Grundlage gewählt worden sei. Sie beschloss demgemäss, an den Beratungen über die Anträge Soldati nicht teilzunehmen, wohl dagegen an der Wahl einer gemischten Regierung; sie motivierte diese ihre Enthaltung in einer Erklärung, die sie

beim Beginn der Sitzung vom 6. Nov. verlesen liess, um hierauf sofort den Saal zu verlassen; diese Erklärung lautete:

1. Das tessinische Volk hat unterm 5. Okt. abhin ein Begehren um partielle Verfassungsrevision angenommen, in dem Sinne unter anderm, dass für die Wahl des Grossen Rates das Verfassungsdekret vom 8. Jan. 1880 abgeschafft und zu dem durch das Dekret vom 24. Nov. 1876 festgesetzten System zurückgekehrt werde, wonach als Wahlbezirke die alten Kreise wieder einzuführen sind und als Grundlage der Vertretung die eidg. Volkszählung anzunehmen ist. Zu gleicher Zeit übertrug das Volk einem Verfassungsrate den Auftrag, den Verfassungsentwurf auszuarbeiten, während der Vorschlag, den gegenwärtigen Grossen Rat mit dieser Aufgabe zu betrauen, fast einstimmig abgelehnt wurde.

2. Man hält uns entgegen, dass der Verfassungsrat nach den gleichen Grundsätzen ernannt werden müsse, welche bei den Grossratswahlen zur Anwendung kommen. Aber gegen die Verfassungsmässigkeit des durch das Dekret vom 8. Jan. 1880 geschaffenen Wahlsystems ist bei der BVers. ein Rekurs anhängig. Abgesehen davon ist jetzt jedermann überzeugt, dass es unmöglich wäre, noch einmal Bestimmungen anzuwenden, welche am 3. März 1889 das Resultat ergaben, dass die konservative Partei mit einer Mehrheit von wenig mehr als 600 Stimmen bei 25,000 Wählern über zwei Drittel der Vertreter erhielt, während die liberale Minderheit sich mit weniger als einem Drittel begnügen musste. Wenn der Verfassungsrat nach dem gleichen System gewählt werden sollte, so würde nach sehr genauen Berechnungen die revisionistische Mehrheit, gemäss den Ergebnissen der Abstimmung vom 5. Oktober, im Verfassungsrate 39 Abgeordnete haben, während die der Revision feindliche Minderheit 73 erhielte. Eine so beschaffene Wahlordnung, welche künstlich einer Partei, die um Hunderte von Stimmen im Volke in Minderheit sein könnte, in der Versammlung der Volksvertreter die Mehrheit sichert, führt zu einer offenbaren Verletzung der demokratischen Grundsätze, auf denen das Verfassungsrecht der schweiz. Eidgenossenschaft beruht.

3. Die BBehörde hat in die Tessiner Angelegenheiten eingreifen müssen infolge der gerade aus dem geschilderten Wahlsystem hervorgegangenen Unruhen und der zu dessen Änderung gemachten Anstrengungen. Die BBehörde, welche die Verfassungen der Kantone gewährleistet, sofern dieselben den Grundsätzen der BV entsprechen, d. h. die Ausübung der politischen Rechte und folglich die Volkssouveränetät nach republikanischen, repräsentativen oder demokratischen, Formen sichern, und welche zu gleicher Zeit die oberste Aufsichtsbehörde für Ruhe und Ordnung im Lande ist, hat erklärt, dass sie ihre Hand nicht vom Tessin zurückziehen werde, bis durch zweckmässige Reformen auf

dem Gebiete der Wahlgesetzgebung die Grundlagen der Demokratie sichergestellt und so die Ursachen neuer Unruhen beseitigt seien.

Dieses feierliche Versprechen der BBehörde war eine Frucht der Diskussion in der BVers. über das Verfahren des BR betr. die bewaffnete Intervention infolge der Ereignisse vom 11. September abhin, und dasselbe wurde wiederholt in dem Beschluss des BR, welcher die durch den Aufstand gestürzte Regierung wieder einsetzte, sowie in dem vom eidg. Kommissär Herrn Oberst Künzli an das tessinische Volk erlassenen Aufruf.

In der letzten zu Bern von den Vertretern beider Parteien abgehaltenen Konferenz ferner hat die Abordnung des BR nach Anhörung der Begehren beider Parteien, und indem sie den Mangel an Übereinstimmung mit Bezug auf die Abänderung der Wahlgesetze feststellte, als Hauptpunkte der Reform folgende angedeutet:

a. Eine sichere Grundlage für die Volkszählung, welche nicht zu einem gefährlichen Werkzeug in den Händen der Parteien werden kann.
b. In billiger Weise gebildete Wahlkreise, welche in die Verfassung aufgenommen werden, um sie so willkürlichen Änderungen durch die Parteien zu entziehen.
c. Ein Stimmrecht, welches in klarer und bestimmter Weise den Wohnsitzbegriff feststellt; derselbe sollte auch in die Verfassung aufgenommen werden.
d. Unparteiische Behörden zur Entscheidung über das Stimmrecht.

Indem die bundesrätliche Abordnung diese Verbesserungsvorschläge aufstellte, bewies sie deutlich, dass sie die Einführung der limitierten Stimmabgabe, welche an der Konferenz von Soldati im Namen seiner Kollegen von der konservativen Partei vorgeschlagen worden war, nicht als eine genügende Massregel betrachtet, um auch nur provisorisch die Grundübel der gegenwärtigen Gesetzgebung zu beseitigen.

Da hierauf der BR die gegen die Volksabstimmung vom 5. Okt. eingereichten Rekurse abgewiesen und auf diese Weise die Giltigkeit jener Abstimmung anerkannt hat, kann kein Zweifel darüber aufkommen, dass auch nach der Meinung des BR die Reform der Wahlgesetzgebung endgiltig einem Verfassungsrate übertragen ist.

4. Der Vorschlag Soldati's lässt das Verfassungsdekret vom 8. Jan. 1880 unverändert fortbestehen, indem er die künstliche, von der kant. Volkszählung des Jahres 1880 geschaffene Grundlage der Vertretung und die durch das Gesetz vom 27. Nov. 1880 festgestellte Wahlkreiseinteilung nicht berührt. Bei der Anwendung dieses Vorschlages ergäbe sich bei weitem nicht die proportionale Vertretung, sondern man erhielte dasselbe unverhältnismässige Übergewicht der

konservativen Partei über die liberale in der Versammlung der Volksvertreter, und das verfassungsmässig unzulässige, aber wahrscheinliche Resultat, dass die konservative Partei, auch wenn sie im Volke in Minderheit wäre, im Grossen Rate und im Verfassungsrate in erheblicher Mehrheit sich befände.

Nach den Ergebnissen der Abstimmung vom 3. März 1889 bekäme die konservative Partei immer noch 66 Abgeordnete gegen bloss 46 Liberale, und nach den Ergebnissen vom 5. Okt. 1890 64 gegen 48. Die Minderheit im Volke wäre noch die starke Mehrheit im Grossen Rate. Um die gänzliche Untauglichkeit des vorgeschlagenen Mittels zu zeigen, genügen folgende Beispiele: Im Bezirk Mendrisio, in welchem sich am 5. Okt. eine Mehrheit von 691 Stimmen für die Revision erklärte, hätte nach dem Vorschlag Soldati die Revisionspartei 9 Abgeordnete erhalten, die Gegenpartei 8, und unter der Voraussetzung, dass im Kreise Chiasso nicht 1 Vertreter der konservativen Partei durchdringen könnte, 10 gegen 7. Im ganzen Sottoceneri mit einer revisionsfreundlichen Mehrheit von 471 Stimmen hätte die Gegenpartei 28 Vertreter erhalten, die Revisionspartei 23, im günstigsten Falle 27 gegen 24. Diese Zahlen sprechen für sich und machen weitere Bemerkungen überflüssig. Die limitierte Stimmabgabe ermöglicht nicht richtige Resultate, wenn nicht in gerechter Weise abgegrenzte und möglichst gleichmässige Wahlkreise gebildet werden. Dieselbe kann die Verbesserung des Wahlsystems vervollständigen, wie die Abordnung des BR bemerkte, wenn zunächst die Wahlkreise und die Grundlage der Bevölkerungsberechnung abgeändert werden.

Ausserdem hat der Vorschlag Soldati den schwerwiegenden Nachteil, die Lösung der gegenwärtigen kritischen Lage des Kantons in unbestimmte Ferne hinauszuschieben. Wenn der Vorschlag auch verfassungsmässig zulässig wäre, so ist es doch klar, dass er erst nach einer langen Zeit Gesetzeskraft erlangen könnte. Sofern der Staatsrat nicht in dieser Sitzungsperiode seine Zustimmung erklärt, wird der Grosse Rat in einer spätern Sitzung die Beratung wieder aufnehmen müssen. Man müsste auf jeden Fall den Termin für das Referendumsbegehren abwarten, und da es nicht möglich sein wird, demselben zu entgehen, so käme man dazu, auf indirekte Weise die Volksabstimmung vom 5. Oktober zu vereiteln, unter der beständigen Gefahr einer Störung der öffentlichen Ordnung.

5. Wenn die Beruhigung des Landes und das Aufhören unregelmässiger Zustände, welche das Interesse und die Ehre des Kantons schädigen, die Ziele sind, nach welchen wir alle aufrichtig streben sollen, so scheint es den Unterzeichneten notwendig, dass der Grosse Rat sich für jetzt als eine durch die Volksabstimmung in seiner Machtvollkommenheit beschränkte Behörde betrachte. Er muss für die Verwal-

tung des Landes sorgen, indem er die Empfehlung der bundesrätlichen Abordnung befolgt und den Staatsrat aus Vertretern beider Parteien zusammensetzt.

Wenn der Grosse Rat wirklich sich Mühe zu geben wünscht, dass auch die Frage der Wahlart des Verfassungsrates im Tessin in Übereinstimmung beider Parteien geregelt werde, ohne dass die BBehörden Ausnahmemassregeln beschliessen müssen, so ist es die feste Überzeugung der Unterzeichneten, dass man von der Wiederherstellung der alten Wahlkreise nicht Umgang nehmen kann.

Diese Kreise bestanden, als im Jahr 1875 das Recht der Volksinitiative für eine Verfassungsrevision eingeführt und die Einrichtung eines Verfassungsrates beschlossen wurde, und in den folgenden verfassungsmässigen Dekreten für die Wahl des Grossen Rates ist nie von einem Verfassungsrate die Rede.

Die Kreise, Gebilde des geschichtlichen Rechts im Tessin, bestehen noch gegenwärtig als richterliche und Verwaltungs-Bezirke. Ihre Wiederherstellung als Wahlbezirke für den Grossen Rat wurde vom Volke am 5. Okt. beschlossen, und sie müsste erfolgen als logische Folge der Zurückziehung der Bundesgarantie des Verfassungsdekrets vom Jahre 1880, wenn es zu diesem Äussersten kommen sollte, um dem Streit ein Ende zu machen.

Mit der Wahl nach den alten Kreisen hätte man sowohl bei der Volksabstimmung vom 3. März 1889, als auch bei derjenigen vom 5. Okt. 1890 eine beinahe proportionale Volksvertretung erhalten, entsprechend der Stärke der Parteien bei den einzelnen Abstimmungen Die kleinen Wahlkreise ergeben sehr leicht eine proportionale Vertretung der Parteien und beseitigen auf immer die Gefahr, dass eine im Volke in offenbarer Minderheit befindliche Partei im Rate der Volksvertreter die Mehrheit erlangt. Wenn auch die Bemerkung begründet ist, dass die Wiederherstellung der alten Kreise den Wahlkampf auf einige Punkte des Landes konzentriere, und dass die Mehrheit der einen oder andern Partei im Grossen Rate manchmal von dem Überwiegen weniger Stimmen abhange, so sind dies unvermeidliche Folgen der fast gleichen Stärke der beiden Parteien und in jeder Beziehung einer Ordnung der Dinge vorzuziehen, welche von vorn herein einer Partei ein ungerechtes Übergewicht über die andere sichert.

Montag den 10. Nov. begann die Debatte über den Bericht der Kommission betr. die Anträge Soldati in Abwesenheit aller Mitglieder der liberalen Minorität. Es wurde hierbei anerkannt, dass die kantonale Volkszählung von 1880 einer sicheren Grundlage entbehre, weil der Grosse Rat sich s. Z. geweigert hatte, eine solche gesetzlich festzustellen, dass man aber heute notwendig auf gesetz-

geberischem Wege die daraus entstandenen Missbräuche beseitigen müsse. Demgemäss wurde der Antrag Soldati betr. die der Volkszählung zu Grunde zu legenden Prinzipien dem Staatsrate überwiesen. In Bezug auf den Antrag Soldati betr. die Stimmregister wurde die Tatsache zugegeben, dass die Gemeindebehörden in die Stimmregister Namen von tessinischen Bürgern eingetragen haben, welche ihr regelrechtes Domizil in andern Kantonen besitzen und dort das Stimmrecht ausüben oder die sogar im Ausland wohnen. Es sei demnach notwendig, feste Regeln aufzustellen mit genauerer Anwendung der Grundsätze des Riformino, wonach bei der Volkszählung und folglich auch in den Stimmregistern nur diejenigen Bürger eingetragen werden, welche wirklich ihren hauptsächlichen und dauernden Wohnsitz im Kanton haben. Ausserdem sollen die Eintragungen durch eine kantonale Behörde geprüft werden. Der zweite Antrag Soldati wurde daher ebenfalls an den Staatsrat gewiesen. Was sodann den Ges.-Entw. betr. Einführung des limitierten Votums betraf, so stiess derselbe auf zahlreiche entgegenstehende Meinungsäusserungen, wurde aber trotzdem in erster Lesung angenommen. Wie es scheint, betrachtete man ihn mehr nur als eine Konzession an die Anforderungen der augenblicklichen Lage, behielt sich jedoch vor, bei der ersten günstigen Gelegenheit darauf zurückzukommen. Soldati gab in seinem Berichte eine Zusammenstellung, aus der erhellt, dass die Anwendung seines Systems den Liberalen ermöglichen würde, bei den gegenwärtigen Wahlkreisen 50 Abgeordnete durchzubringen, während die Konservativen deren 62 erhalten würden. Er bemerkte auch, dass die Kommission sich für das System der Proportionalvertretung ausgesprochen haben würde, wenn das Tessiner Volk mit diesem Gedanken besser vertraut wäre.

Der Grosse Rat ging wieder auseinander, ohne die Ergänzungswahl in die Regierung vorgenommen zu haben, obgleich der Staatsrat nur noch aus zwei Mitgliedern bestand.

Hierauf fand die dritte Versöhnungskonferenz am 13. und 14. Nov. in Bern statt. Gemäss einer in der Sitzung vom 16. Okt. getroffenen Vereinbarung waren zu dieser dritten Zusammenkunft nur Pedrazzini, Soldati und Volonterio für die konservative Partei und de Stoppani, Gabuzzi und Censi für die liberale Partei einberufen worden. Die konservativen Abgeordneten machten diesmal den prinzipiellen Vorbehalt, dass sie nur dann auf die Ernennung

einer gemischten Regierung eintreten könnten, wenn die Liberalen ihrerseits einwilligten, auf die Wahlreform einzutreten, wie sie von Soldati vorgeschlagen worden war, und sich durch die Beschlüsse über diesen Gegenstand abschliesslich befriedigt erklärten. Dies hinderte übrigens die Kommission nicht, sich gründlich mit den verschiedenen Fragen betr. die Wahlreform zu beschäftigen, und zwar nicht bloss vom gesetzgeberischen, sondern namentlich auch vom verfassungsmässigen Standpunkte aus. Über den Stand der Angelegenheit nach dieser dritten Konferenz gibt folgendes Schreiben der Abordnung des BR vom 15. Nov. 1890 an die Mitglieder der Konferenz Auskunft:

1. Wir drücken in erster Linie unser Bedauern darüber aus, dass Ihr Grosser Rat noch nicht zur Wahl einer gemischten Regierung geschritten ist. Dieses Bedauern wird von allen denjenigen geteilt, welche die Beendigung Ihrer Streitigkeiten wünschen. Die konservative Mehrheit stellt hiefür immer als Bedingung auf, dass die liberale Minderheit sich mit den von Soldati vorgeschlagenen Wahlreformen befriedigt erkläre. Wir haben schon in unserer Erklärung vom 16. Okt. gesagt, dass unserer Ansicht nach diese beiden Fragen von einander unabhängig seien.

Ohne Zweifel hat die Mehrheit des Grossen Rates keinerlei verfassungsmässige Verpflichtung, der Minderheit zwei Sitze im Staatsrat einzuräumen, und ebenso wenig hat letztere die Pflicht, im gegebenen Falle eine solche Wahl anzunehmen. Aber die beiden Parteien würden der Sache des Friedens einen grossen Dienst leisten, wenn sie unter den gegenwärtigen Umständen in dieser Weise vorgehen wollten. Wir begreifen ausserdem, dass eine Verständigung zwischen beiden Teilen hinsichtlich der Wahl der Minderheitskandidaten notwendig ist. Aber mit etwas gutem Willen wäre es nicht schwer, sich zu einigen. Wir sprechen also in dieser Hinsicht die Erwartung aus, dass diese Wahl in Bälde erfolgen werde, welches auch der Ausgang der andern Streitfragen sein mag.

2. Die bundesrätliche Abordnung hätte es gerne gesehen, wenn zwischen Ihnen eine völlige Übereinstimmung erzielt worden wäre mit Bezug auf die Stimmrechts-Grundsätze, welche in Ihre Verfassung aufgenommen werden sollen. Es hätte dann der zu wählende Verfassungsrat, statt sich mit langen und vielleicht unfruchtbaren Debatten abzugeben, auf der Grundlage der unter unserer Mitwirkung erzielten Verständigung, die neuen Verfassungsbestimmungen viel leichter feststellen können. Die Wahlart dieser Behörde hätte so einen grossen Teil ihrer Bedeutung eingebüsst, und das tessinische Volk hätte ohne Zweifel

das aus Ihrer gegenseitigen Übereinkunft hervorgegangene Revisionswerk gutgeheissen.

Glücklicherweise sind Sie mit Bezug auf mehrere Punkte nicht weit von einer Einigung entfernt, und wir wollen als freundschaftliche Vermittler Ihnen die Lösung anzugeben versuchen, welche Sie nach unserer Ansicht im Verfassungsrate durchzusetzen sich bemühen sollten.

a. Volkszählungsfrage. Es scheint unbestreitbar, dass die kantonale Volkszählung von 1880 nicht nach festen und gleichmässig angewandten Grundsätzen stattgefunden hat. Die Annahme des darauf bezüglichen Vorschlags Soldati in der Sitzung des Grossen Rates vom 10. November ist schon an und für sich ein Beweis dafür. Ausserdem ist in der Konferenz anerkannt worden, dass die Zahl der zu viel in die Volkszählungslisten aufgenommenen Tessiner auf mehrere Tausende geschätzt werden muss.

Die liberale Partei wünscht die Rückkehr zu der eidg. Volkszählung, welche bei dem Kompromiss von 1876 zu Grunde gelegt wurde, und sie gibt ausserdem zu, dass die niedergelassenen Ausländer bei der Berechnung der Vertretung nicht mitgezählt werden sollen, wie dies im Jahre 1876 der Fall war. Sie räumt ferner ein, dass die eidg. Volkszählung mit Rücksicht auf die zeitweilige Auswanderung den besondern Verhältnissen des Tessin nicht vollkommen angepasst ist.

Die konservative Partei erklärt, aus dem letztern Grunde die eidg. Volkszählung nicht annehmen zu können. Sie ist übrigens, wie dies die Abstimmung im Grossen Rate vom 10. Nov. beweist, geneigt, die anerkannten Fehler der kantonalen Volkszählung zu verbessern durch eine möglichst genaue Feststellung der Kategorien derjenigen, welche auf die Zähllisten gebracht oder davon ausgeschlossen werden sollen, sowie dadurch, dass eine unparteiische Verifikation der Ergebnisse gesichert wird.

Die Unzukömmlichkeiten, . . . die man der eidg. Volkszählung vorwirft, scheinen nun nicht so gross zu sein, wie man behauptet, und sie verteilen sich ausserdem in ziemlich gleichförmiger Weise auf die verschiedenen Gebiete des Kantons. Die Annahme dieser Volkszählung hätte das Gute, dem Kanton eine Arbeit und recht beträchtliche Kosten, zugleich die vielleicht unvermeidliche Wiederholung von Streitigkeiten und Beschwerden zu ersparen.

Obwohl die meisten Kantone, und darunter mehrere, die auch eine ziemlich grosse zeitweilige Auswanderung aufweisen, ohne Bedenken die eidg. Volkszählung als Grundlage für ihre Vertretung angenommen haben, beabsichtigen wir doch nicht, dieselbe dem Tessin um jeden Preis zu empfehlen. Weil beide Parteien mehr oder weniger

Aussetzungen daran machen, und um das Volksgefühl der Tessiner nicht zu verletzen, ist es vielleicht besser, den Grundsatz einer kantonalen Volkszählung beizubehalten. Aber unter einer unumgänglichen Bedingung: dass ernsthafte Garantien gegen die vorgekommenen Missbräuche aufgestellt werden.

Die Ausarbeitung eines möglichst genauen Gesetzes über die Begriffsmerkmale des Wohnsitzes wird eine dieser Garantien sein. Unserer Ansicht nach sollte der Wohnsitzbegriff nicht sehr verschieden lauten mit Bezug auf die Eintragung in die Volkszählungslisten und mit Bezug auf das Stimmrecht, wobei indessen natürlich darauf Rücksicht genommen werden muss, dass es sich im einen und im andern Fall nicht um die nämlichen Personen handelt. Aber vor allen Dingen ist eine genaue und unparteiische Anwendung des Gesetzes notwendig. Zu diesem Zwecke muss die Prüfung der Volkszählung und die Erledigung allfälliger Beschwerden innerhalb ausreichender Fristen durch eine Behörde stattfinden, welche allgemeines Vertrauen geniesst.

Um zu diesem Behufe die wünschbaren Garantien zu geben, würden wir Ihnen empfehlen, in Ihre Verfassung für den Fall, dass Sie wirklich auf der Beibehaltung einer kantonalen Volkszählung beharren, folgende oder eine ähnliche Bestimmung einzuführen:

> Ein Gesetz wird die Grundsätze feststellen, nach denen die kantonale Volkszählung durchgeführt werden soll. Die Prüfung der Volkszählungsergebnisse und die Erledigung der allfälligen Beschwerden wird einer in billiger Weise aus Vertretern der zwei grossen politischen Parteien zusammengesetzten Kommission übertragen.

b. und *c.* Stimmrecht und Stimmregister.

Diese beiden Fragen hangen so eng miteinander zusammen, dass wir sie hier gemeinsam behandeln. Jedermann anerkennt, dass sie gegenwärtig nicht in befriedigender Weise geregelt sind. Als Beweis dient der Umstand, dass auch der hierauf bezügliche Antrag Soldati in der Sitzung des Grossen Rates vom 10. Nov. angenommen worden ist.

Zwei wichtige Punkte müssen geordnet werden: die Frage des Wohnsitzes und die Einsetzung von Behörden, welche die Stimmrechtsrekurse, sowie die auf Wahlen und Abstimmungen bezüglichen Beschwerden zu entscheiden haben.

Unserer Ansicht nach wäre es gut, wenn Sie zu diesem Zwecke folgende Bestimmungen in Ihre Verfassung aufnehmen würden:

Ins Stimmregister müssen eingetragen werden:

> 1. Die Tessiner- und Schweizerbürger, welche die für das Stimmrecht vorgeschriebenen Bedingungen erfüllen und in der Gemeinde anwesend sind.

2. Diejenigen, welche, wenn auch vorübergehend abwesend, dennoch in der Gemeinde ihren hauptsächlichen und ständigen Wohnsitz beibehalten haben und anderwärts kein Stimmrecht ausüben. Immerhin darf die Abwesenheit nicht länger als . . . . . gedauert haben.

Nicht im Kantone wohnhaft nach geltendem öffentlichem Rechte und folglich nicht in die Stimmregister einzuschreiben sind diejenigen, welche, obgleich sie in der Gemeinde einen kürzern oder längern Aufenthalt machen und dort Steuern bezahlen, dennoch ihren ordentlichen Wohnsitz und den Hauptsitz ihrer Geschäfte auswärts haben.

Die Tessiner, welche nach einer Abwesenheit von mehr als . . . . . heimkehren, werden erst nach einem wirklichen einmonatlichen Wohnsitz in der Gemeinde in die Stimmregister eingetragen.

Es wird auf dem Wege der Gesetzgebung dafür gesorgt, dass unparteiische, in billiger Weise aus Vertretern der verschiedenen politischen Parteien bestehende Behörden innerhalb der gesetzlichen Fristen über Stimmrechtsrekurse, sowie über Beschwerden in Sachen von Wahlen oder Abstimmungen entscheiden.

Die übrigen die Aufstellung der Stimmregister und die Frage der Bezahlung rückständiger Steuern betreffenden Bestimmungen sind unter Ihnen in einer Weise besprochen worden, welche uns annehmen lässt, dass Sie sich leicht über die Revision des gegenwärtigen Gesetzes einigen werden. Das Wichtigste ist hier, wie in den vorhergehenden Fällen, dass die Parteien sich gegenseitig für eine gerechte Behandlung der einschlägigen Fragen Gewähr leisten, indem sie die Ursachen von Betrug und Ungleichheit beseitigen und die Aufsicht über die Ausführung des Gesetzes unparteiischen Behörden übertragen.

Es wäre auch lebhaft zu wünschen, dass Bestechungen und Beeinflussungen bei den Wahlen aus den Sitten des Landes verschwinden, was dann der Fall sein wird, wenn die Gerichte dieselben gemäss den Gesetzen und ohne Ansehen der Parteien strenge verfolgen und bestrafen.

d. und *e.* Wahlsystem und Wahlkreise.

Diese Frage ist mit Hinsicht auf eine dauernde Beruhigung am schwersten zu lösen.

Es steht fest, dass am 3. März 1889 bei einer beinahe vollständigen Beteiligung der eingeschriebenen Wähler 12,653 Konservative 77 Abgeordnete gewählt haben, während 12,018 Liberale deren nur 35 erhielten. Wenn es sich am 5. Okt. abhin um Wahlen und nicht um eine Abstimmung gehandelt hätte, so hätten 11,956 Liberale in den gegenwärtigen Wahlkreisen 38 Abgeordnete ernannt, 11,867 Konser-

vative dagegen 74. Aus den vom eidg. statistischen Bureau gelieferten Angaben geht hervor, dass die Liberalen eine erheblich über die Mehrheit hinausgehende Stimmenzahl und diese Stimmen in einem Teil der konservativen Wahlkreise gewinnen müssten, um als Volksmehrheit die Mehrheit der Vertreter zu erhalten.

Bei dem System der Wahlkreise und dem Grundsatz des absoluten Mehrs kann es allerdings auch anderswo vorkommen, dass die Mehrheit der Wähler in einem Kanton nicht die Mehrheit der Abgeordneten erlangt. Aber wenn eine solche Tatsache andauert und nicht bloss zufällig auftritt, so beweist sie das Vorhandensein eines organischen Fehlers, der beseitigt werden muss; denn es ist vom demokratischen Standpunkt aus nicht zulässig, dass die Mehrheit des Volkes auf die Dauer in die Unmöglichkeit versetzt sei, die Regierung des Landes zu führen.

Sie sind übrigens beiderseits einig in der Erkenntnis, dass die gegenwärtigen Verhältnisse verbessert werden müssen, nicht einig nur mit Bezug auf die anzuwendenden Mittel.

Soldati hat die Einführung des limitierten Votums beantragt. Nach der Arbeit des eidg. statistischen Bureaus hätte die Anwendung dieses Systems bei den Wahlen vom 3. März 1889 64 konservative und 48 liberale Abgeordnete ergeben. Es wäre dies jedenfalls eine Besserung des gegenwärtigen Standes der Dinge; aber wir haben uns nicht davon überzeugen können, dass damit der organische Fehler verschwinden würde, welchen das in Ihrem Kanton bestehende Wahlgesetz unzweifelhaft an sich hat. Bei Anwendung des limitierten Votums auf die Abstimmungsresultate vom 5. Okt. wäre das obengenannte Verhältnis das nämliche geblieben, so dass eine liberale Mehrheit des Volkes noch immer nicht die Mehrheit im Grossen Rate erlangen könnte, ausser infolge einer beträchtlichen Stimmenzunahme in den konservativen Kreisen.

In dieser Hinsicht müssen wir bemerken, dass nach unserer Ansicht die Minderheit des Grossen Rates nicht wohl berechtigt war, zu behaupten, diese Behörde habe nicht die Befugnis, auf die Beratung der Vorschläge Soldati einzutreten. So lange der gegenwärtige Grosse Rat nicht in regelrechter Weise ersetzt worden ist, übt er die gesetzgebende Gewalt aus. Wir glauben, die Minderheit hätte besser getan, an der Beratung über diese Entwürfe teilzunehmen.

Uns auf den Standpunkt einer angemessenen Vertretung der im tessinischen Volke herrschenden Parteien stellend, wäre es uns lieb gewesen, Ihnen ein System der Proportionalvertretung empfehlen zu können. Sie haben Kenntnis genommen von den verschiedenen dies-

bezüglichen Systemen. Sie haben sich beiderseits in dieser Hinsicht sehr zurückhaltend gezeigt, und wir begreifen dies vollkommen.

Ausser den besondern Gründen, die Sie haben mögen, ist es Tatsache, dass noch mit keinem dieser Systeme ein Versuch gemacht worden ist, und dass, um ein solches einführen zu können, der Gesetzgeber über eine grosse Zahl von Einzelheiten in der Anwendung völlig im klaren sein muss, Einzelheiten, die alle wichtig sind, um Wahlumtriebe zu verhindern, die Integrität der Stimmabgabe und die Richtigkeit der Zählung zu sichern. Alle diese Punkte können und würden natürlich der Gegenstand langer Diskussionen sein, ehe man sie auf bestimmte und sichere Weise festzusetzen in der Lage wäre. Sie können später immer wieder auf die Sache zurückkommen, wenn Sie dies für tunlich halten; aber gegenwärtig ist es in Anbetracht der Dringlichkeit, Ihre Verfassungsangelegenheit zu regeln und baldmöglichst die Okkupation aufhören zu lassen, besser, nicht darauf zu beharren.

Die Wahlkreisfrage erlangt eine grössere Wichtigkeit, auch bei der limitierten Stimmabgabe, wenn die Einführung eines Systems der Proportionalvertretung nicht möglich erscheint. Wir würden es gern gesehen haben, wenn die konservative Abordnung nicht von vornherein erklärt hätte, dass sie nie in die Wiederherstellung der alten Kreise willigen werde, wenn sie vielmehr zum Eintreten auf diese Frage bereit gewesen wäre. Die Angaben des eidg. statistischen Bureaus beweisen, dass in den 38 circoli die Konservativen am 3. März 1889 55 und die Liberalen 52 Abgeordnete erhalten hätten, was so ziemlich dem Verhältnis der Parteien würde entsprochen haben. Wir dürfen also annehmen, dass dieses System ziemlich richtige Resultate ergeben würde.

Ohne Zweifel erhielte man auf diese Weise nicht eine starke Regierungsmehrheit; aber es ist fraglich, ob eine solche Mehrheit bei dem Zustand der Gemüter im Tessin wünschenswert sei, da der Kanton unzweifelhaft unter den Ausschreitungen der ausschliesslichen Regierungen leidet, welche bei Ihnen auf einander gefolgt sind. Das Vorhandensein einer solchen Mehrheit kränkt ausserdem das Gerechtigkeitsgefühl, sobald man sich überzeugen kann, dass dieselbe nur mit Hilfe einer fehlerhaften Wahlkreiseinteilung erlangt worden ist.

Für die Rückkehr zu den circoli spricht überdies die Tatsache, dass diese Einteilung von 1803 bis 1880 bestanden hat, dass sie der Verwaltungseinheit der Friedensgerichte entspricht, und dass die Mehrheit des Volkes durch die Abstimmung vom 5. Okt. sich zu ihren Gunsten ausgesprochen zu haben scheint.

Die liberalen Abgeordneten haben indessen erklärt, dass sie damit einverstanden wären, die Zahl derselben durch Vereinigung einiger kleinen Kreise auf 32 zu verringern. Die konservativen Abgeordneten

haben ihrerseits mitgeteilt, dass sie daran dächten, die gegenwärtigen 23 circondari abzuändern und durch Verringerung ihrer Zahl, deren Minimum durch das Riformino auf 17 festgesetzt ist, gleichförmiger zu machen.

Da wir weder den einen noch den andern dieser Abänderungsentwürfe vor Augen gehabt haben, so können wir nicht untersuchen, ob man mit dem einen oder dem andern dazu käme, den bestehenden organischen Fehler zu beseitigen. Wir müssen Sie beiderseits ersuchen, uns Ihre endgiltigen diesbezüglichen Vorschläge mitzuteilen.

Nachdem man über die Punkte *a*, *b* und *c* einer Einigung so nahe gerückt ist, wäre es äusserst bedauerlich, wenn dieselbe an einem Punkte scheitern sollte, der leichter als jeder andere eine Regelung im Sinne der Billigkeit zu ermöglichen scheint, da genaue statistische Angaben es erlauben, ziemlich bestimmt anzugeben, wie in Zukunft die Wahlkreise abgegrenzt sein sollten. In den andern Kantonen hält man sich gewöhnlich an Verwaltungsbezirke, die weder zu gross noch zu klein sind, wie die Friedensrichterkreise, die Pfarr- oder Schulgemeinden, kurz an die natürlichen, durch gemeinsame Interessen und gemeinsame Verkehrsmittelpunkte verbundenen Bevölkerungskreise. Warum sollte das im Tessin nicht auch so sein?

3. Man hat uns während den Verhandlungen über die Tessiner Angelegenheiten oft gesagt, dass wir Ihren Kanton, wenn wir ihm Ratschläge bezüglich seiner innern Einrichtungen erteilen, nicht anders als die übrigen behandeln sollen. Wir würden uns gerne unserer mühsamen Aufgabe entschlagen, und wir könnten es auch, wenn Ihr Kanton in dem gleichen friedlichen Zustand sich befände wie die übrigen. Aber die unruhigen Verhältnisse Ihres Kantons machen Ratschläge und leider auch Massnahmen nötig, welche gegenüber andern Gliedern der schweiz. Familie grundlos wären. Wir können Ihnen deshalb im Namen des allgemeinen Interesses der Eidgenossenschaft, deren Ruhe durch Ihre Uneinigkeit gefährdet ist, nicht genug empfehlen, die nötigen Reformen frisch an die Hand zu nehmen und sich gegenseitig Konzessionen zu machen, welche, wenn sie auch, vom ausschliesslichen Parteistandpunkt aus betrachtet, Opfer sein mögen, doch für den öffentlichen Frieden eine Wohltat sein werden. Was Ihr Kanton nötig hat, sind nicht bloss bessere politische Einrichtungen, sondern friedlichere und versöhnlichere politische Sitten.

Solche Sitten werden Sie sich aber nur dann aneignen, wenn Sie sich gewöhnen, gemeinsam die Regierungsgeschäfte zu leiten, gemeinsam Recht zu sprechen, gemeinsam bei der Ausarbeitung der Gesetze tätig zu sein.

Zu diesem Ziele möchten wir Sie gerne gelangen sehen, trotz

des Widerstandes, welchen die extremen Elemente jeder Partei dem Versöhnungswerke entgegensetzen mögen.

Zum Schlusse bitten wir Sie noch, unsere Ratschläge und Vorschläge zu prüfen und unserm Kommissär, Herrn Oberst Künzli, welcher Sie gemeinsam oder einzeln, wie er es für angezeigt hält, anhören kann, die endgiltigen Resultate Ihrer Beratungen mitzuteilen. Wir müssen dieselben bis spätestens den 25. Nov. kennen wegen des Berichtes, den der BR der BVers. vorzulegen hat.

Im Anschluss an das Ergebnis dieser Konferenz beschloss der BR am 16. Nov. zu Handen seines Kommissärs im Tessin folgende Instruktion:

Der Erklärung unserer Abordnung an die Mitglieder der Tessiner Versöhnungskonferenz ... werden Sie entnehmen, dass wir beide Parteien einladen, uns ihre Projekte betr. die im Laufe der Konferenz zur Sprache gelangte neue Wahlkreiseinteilung zur Kenntnis zu bringen.

Es handelt sich also um Aufschluss über folgende Fragen:

1. Werden die unter litt. *a*, *b* und *c* enthaltenen Vorschläge von den Vertretern der beiden Parteien angenommen, oder welches sind die Abänderungen, die sie verlangen?

2. Welches sind die äussersten Zugeständnisse, welche die Vertreter der beiden Parteien, nachdem sie nun mit ihren politischen Freunden nochmals haben Beratung pflegen können, in Bezug auf die Wahlkreise mit oder ohne limitiertes Votum zu bewilligen in der Lage sind? Die Frage der Proportionalvertretung ist, wie Sie wissen, vorbehalten worden.

Speziell in Bezug auf den letzten Punkt erteilen wir Ihnen den Auftrag, von Herrn Soldati eine genaue Angabe der Abänderungen zu verlangen, welche die Konservativen in den Wahlkreisen einzuführen beabsichtigen oder zuzugestehen geneigt wären.

Für den Fall der Einführung des limitierten Votums müssten Angaben beigefügt werden, welche, auf Grund der Zahlen vom 3. März 1889 und 5. Okt. 1890, ein Bild darüber geben würden, in welchem Verhältnisse mit oder ohne limitiertes Votum die Parteien vertreten wären.

Andererseits wollen Sie sich bei Herrn Gabuzzi erkundigen, ob die Liberalen die 38 alten circoli nicht auf weniger als 32 reduzieren könnten, und welches für den Fall des limitierten Votums ihre eventuellen Vorschläge wären.

Sobald die schriftlichen Berichte über diese Projekte in Ihren Händen sind, wollen Sie die Verfasser derselben zusammenberufen und versuchen, eine Verständigung unter ihnen zu stande zu bringen, oder wenigstens die zwischen ihnen noch bestehenden Gegensätze möglichst zu versöhnen. Nach all dem werden Sie jedenfalls selbst in der Lage sein, ein Projekt für die Wahlkreiseinteilung auszuarbeiten, welches den berechtigten beiderseitigen Forderungen billige Rechnung trägt. Wollen Sie das Projekt den betreffenden Herren zur Kenntnis bringen und dasselbe dann, mit ihren Bemerkungen versehen, uns übermitteln.

Montag den 17. Nov. trat der Tessiner Grosse Rat wieder zusammen. Er nahm das Gesetz über die beschränkte Stimmabgabe definitiv an, immerhin sich vorbehaltend, auf die Sache zurückzukommen, wenn die zwischen den Parteien schwebenden Unterhandlungen zu einer Verständigung führen sollten. Hierauf vertagte er sich, ohne die Ergänzungswahlen in den Staatsrat vorgenommen zu haben. Eine lebhafte Debatte entspann sich über diesen letztern Punkt zwischen Stoppani und Soldati, indem der erstere der Majorität vorwarf, dass sie die Einsetzung einer gemischten Regierung von der Zustimmung der Minorität zum System der beschränkten Stimmabgabe abhängig mache.

Die Erklärungen der beiden Parteien zu dem Schreiben der Abordnung des BR vom 15. Nov. wurden dem eidg. Kommissär am 20. Nov. zugestellt, sie lauten:

Namens der Delegierten der konservativen Partei erklärte Soldati:

a. Vorbehaltlich einiger redaktioneller Abänderungen nehmen die Delegierten die unter litt. *a* formulierten Vorschläge an; sie teilen die Ansicht, dass es nötig sei, die Regeln für die Vornahme der Volkszählung gesetzlich festzustellen und eine in billiger Weise aus Vertretern beider Parteien zusammengesetzte Kommission zur Erledigung der sachbezüglichen Beschwerden einzusetzen.

b und *c*. Die Delegierten der konservativen Partei sind mit der Abordnung des BR auch in betreff der Vorschläge zur Regelung der Ausübung des Stimmrechtes und der Herstellung der Stimmregister einverstanden. Sie stimmen hinwieder nicht bei in Hinsicht auf die Zweckmässigkeit, die bezüglichen Bestimmungen in die Verf. aufzunehmen, statt sie einfach durch ein Gesetz festzustellen.

Indem sie den Grundsatz annehmen, dass Streitigkeiten über die Ausübung des Stimmrechts in kant. und eidg. Angelegenheiten durch

gemischte Kommissionen beurteilt werden sollen, glauben sie nicht denselben auch auf die Ausübung des Stimmrechts in Gemeindeangelegenheiten ausdehnen zu können, und noch weniger auf die Giltigerklärung von Wahlen und Abstimmungen. Insbesondere können sie nicht zugeben, dass einer andern Behörde als dem Grossen Rate die Wahlaktenprüfung übertragen werde.

d und *e*. In Hinsicht auf das Wahlsystem und die Wahlkreiseinteilung erklären die Delegierten der konservativen Partei, dass sie, um die Möglichkeit zu beseitigen, dass die in der Abstimmung in Minderheit gebliebene Partei im Grossen Rate oder im Verfassungsrate die Mehrheit erhalte, zu sofortiger Einführung des Proportionalsystems Hand bieten wollen, in der Weise, dass dasselbe vor allem bei der Wahl des Verfassungsrates Anwendung finden würde.

Wenn die Gegenpartei diesen Anschauungen beitritt, kann das bezügliche Gesetz dringlich erklärt werden, um weitere Verzögerungen in der Lösung der Krisis zu vermeiden.

Unter diesen Voraussetzungen glauben die Delegierten, dass es nicht schwer halten werde, sich auch über die Bildung der Wahlkreise zu einigen.

Namens der liberalen Partei gab L. de Stoppani folgende zwei Erklärungen ab:

1. Beschluss einer Versammlung der Grossratsmitglieder der liberalen Partei und einiger Mitglieder der liberalen Komites des Kantons Tessin:

Die liberale Partei glaubt, dass bei einer Verständigung die Frage der Wahl des Verfassungsrates nicht bei Seite gelassen werden könne, wenn sie auch der Ansicht ist, dass diese Frage getrennt von der Reform unserer Wahlgesetzgebung zu behandeln sei.

Die Liberalen finden, dass die Regelung der Wahl des Verfassungsrates, da sie mit der eidg. Intervention und der bewaffneten Besetzung des Kantons zusammenhängt, vor allem in die Kompetenz des BR falle.

Immerhin können sie einer solchen Frage nicht gleichgiltig gegenüberstehen und erlauben sich daher, dem BR ... ihre Anschauungsweise darüber mitzuteilen; dieselbe geht dahin:

a. dass der Verfassungsrat so rasch als möglich gewählt werde;
b. dass derselbe in den alten 38 Kreisen auf Grundlage der eidg. Volkszählung, nach Massgabe des Volksvotums vom 5. Okt., gewählt werde.

Was die dauernde Reform der Wahlgesetzgebung betrifft, so sind sie bereit, über die verschiedenen vorgeschlagenen Systeme in Verhandlungen einzutreten.

In betreff der im Schreiben der Abordnung des BR berührten Fragen sprechen sie sich in folgendem Sinne aus:

a. Volkszählung. Alles wohl erwogen, scheint die eidg. Volkszählung genügen zu können. Die zwischen der letzten eidg. Zählung und der kant. Zählung bestehenden Differenzen sind nicht erheblich genug, um die Vornahme einer kant. Volkszählung zu rechtfertigen. Es wird genügen, . . . bei einer künftigen eidg. Volkszählung die bisher angewandten Regeln einigermassen zu modifizieren in dem Sinne, dass die in gewissen festzusetzenden Verhältnissen sich befindenden Auswanderer in der Zahl der ordentlichen Wohnbevölkerung des Ortes, von dem sie ausgewandert sind, mitgerechnet werden.

Für den Fall jedoch, dass eine kant. Volkszählung zugelassen würde, gehen sie mit der Abordnung des BR darin einig, dass der Begriff des Wohnsitzes im ganzen Kantone in gleichförmiger Weise festgestellt und angewendet werden solle, und dass die Rekurse rasch und von einer mit dem allgemeinen Vertrauen umgebenen Behörde zu erledigen seien.

Eventuell hätten sie auch nichts einzuwenden gegen die Aufnahme eines Artikels in die Verf. im Sinne des Vorschlags der Abordnung des BR, etwa des Inhalts:

> Das Gesetz wird die Grundsätze für die kant. Volkszählung feststellen. Die Prüfung der Resultate und die Erledigung der allfälligen Rekurse sind einer aus Vertretern der hauptsächlichen politischen Parteien zusammengesetzten Kommission zu übertragen.

b. und *c.* Stimmrecht, Stimmregister. Die Liberalen würden einen Verfassungsartikel von ungefähr folgendem Wortlaute vorschlagen:

> In die Stimmregister sind einzuschreiben und zur Stimmabgabe zuzulassen:
>
> Diejenigen Kantons- und Schweizerbürger, welche die für das Stimmrecht aufgestellten Erfordernisse erfüllen und sich zur Zeit der Abstimmung in der Gemeinde befinden, wo sie stimmberechtigt sind, sofern sie nicht in den letzten drei Monaten in einem andern Schweizerkanton das Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten ausgeübt haben.
>
> Das Gesetz sorgt dafür, dass unparteiische, in billiger Weise aus Vertretern der verschiedenen politischen Meinungen zusammengesetzte Behörden mit Beförderung die in Bezug auf das Stimmrecht und auf Wahlen und Abstimmungen erhobenen Rekurse erledigen können.

2. Beschluss der Versammlung der liberalen Partei:

a. darauf zu dringen, dass der Verfassungsrat ehestens gewählt werde;

b. darauf zu dringen, dass der Verfassungsrat in den 38 Kreisen auf Grundlage der eidg. Volkszählung gewählt werde, da sie in diesem Momente nicht in der Lage sich befindet, sich mit dem System der proportionalen Vertretung zu beschäftigen, einem System, das dem Lande in seiner Mehrheit unbekannt ist:

c. sich dafür auszusprechen, dass alle im Auslande befindlichen Tessiner Bürger in keiner Weise in der Ausübung ihrer politischen Rechte eingeschränkt werden sollen.

Zum Zwecke der Herbeiführung einer Verständigung, und unter Bezugnahme auf auch in der Konferenz zu Bern zur Aussprache gelangte Gedanken, wird als Antwort auf das Schreiben der Abordnung des BR folgendes erklärt:

Zu litt. *a*: Dass wir den Ausschluss der Fremden von der eidg. Zählung billigen können.

Zu litt. *b* und *c*: Dass diejenigen Tessiner, welche ihren hauptsächlichen und ständigen Wohnsitz im Auslande haben, von der Stimmabgabe ausgeschlossen werden können, sofern die Voraussetzungen der Abwesenheit genau festgestellt, und diese Bürger, wenn sie in den Kanton zurückkehren und sich in vom Gesetze zu bestimmender Zeit bei der Gemeindebehörde anmelden, wieder zur Stimmgebung zugelassen werden.

Von der Überzeugung geleitet, dass eine Verständigung der Parteien weder auf der Grundlage der gegenwärtigen Umschreibung (der circondari), noch auf derjenigen der beschränkten Stimmabgabe möglich sei, untersuchte der eidg. Kommissär, ob man mittelst des Proportionalsystems in weniger zahlreichen Kreisen leichter zum Ziele gelangen könnte. Er legte daher folgenden Vorschlag für die Bildung der Wahlkreise den Mitgliedern der Verständigungskonferenz vor und empfahl für die Wahl des Verfassungsrates die Proportionalvertretung nach dem folgenden System Nr. IV der Broschüre des Genfer Wahlreform-Vereins[1]):

[1]) Vgl. La question électorale dans le Tessin, l'examen des systèmes de représentation proportionnelle, par l'association réformiste genevoise, Genève 1890; vgl. auch La question électorale dans le canton du Tessin, d'après les données du bureau fédéral de Statistique, Berne 1890.

Zahl der Kreise	Namen der Kreise	Kantonale Volkszählung	Zahl der Abgeordneten	Verhältnis nach dem Resultat d. Abstimmung vom 5. Oktober	
				Liberale	Konservative
1	Mendrisio	3,216	3	2	1
2	Stabio	6,646	6	3	3
3	Chiasso Caneggio	9,103	8	5	3
4	Lugano-Maroggia	10,259	9	6	3
5	Pregassona	6,628	6	2	4
6	Taverne	6,703	6	2	4
7	Agno	6,760	6	3	3
8	Magliasina	9,042	8	4	4
9	Locarno-Verzasca mit Gordola und Cugnasco . .	10,938	9	3	6
10	Gambarogno	3,723	3	2	1
11	Ascona-Onsernone-Intragna	10,138	8	5	3
12	Maggia	7,862	7	2	5
13	Bellinzona-Ticino	7,418	6	4	2
14	Giubiasco	5,509	5	3	2
15	Riviera	5,095	4	2	2
16	Blenio	8,740	7	3	4
17	Leventina Superiore mit Osco und Mairengo . .	4,854	4	2	2
18	Leventina Inferiore . . .	5,449	5	2	3
	Total		110	55	55

Die Stimmgebung durch Listen mit dem Recht, einzelne Namen zu streichen, jedoch ohne das Recht, andere Namen zu schreiben (Radiation sans panachage).

Die gleichzeitige doppelte Stimmgebung durch Listen und durch Einzelstimmen, die mittelst Streichung ohne Panachage sich kundgeben, ist von allen Methoden der Proportionalvertretung die einfachste und leichteste.

Die Wahlkomites legen den Wählern vollständige Listen vor, damit diese eine grössere Auswahl haben.

Der Wähler stimmt für die Liste seiner Gruppe; er begünstigt die einen Namen vor den andern, indem er diejenigen, die ihm nicht gefallen, streicht und nur die annähernd notwendige Zahl von Namen auf der Liste belässt.

Zwei oder mehr Listen gemeinsame Namen werden zugelassen und denjenigen Listen zugeteilt, auf denen sie die grösste Stimmenzahl erhalten.

Die Aufschreibung von andern Namen (das Panachieren) allein ist untersagt. Es ist indessen zu bemerken, dass das Panachieren in die schweiz. Wahlgebräuche mehr als Konzession an andere Parteien oder als Protestation gegen das gegenwärtig herrschende System der absoluten Mehrheit, als aus Bedürfnis Eingang gefunden hat. Deshalb unterliegt keinem Zweifel, dass es mit der Proportionalvertretung ganz verschwinden oder doch erheblich von seiner Bedeutung einbüssen wird.

Da das Panachieren hier durchaus keinen Erfolg verspricht, indem die auf Kandidaten anderer Listen fallenden Stimmen nicht berücksichtigt werden, so ist auch ein unehrliches Manöver bei dieser Methode nicht zu befürchten.

Hiernach ein Beispiel der einfachen Handhabung dieses Wahlsystems:

Wahl des Grossen Rates.

Linkes Ufer.

5 Listen. — 40 Grossräte zu wählen. — Ausgeteilt 7425 Stempelmarken. Vorgefunden 7410 giltige Stimmzettel. 7410 geteilt durch 40 ergibt als Wahlquotient 186.

Es haben erhalten:

Radikale Liste . . .	2140	Stimmen	: 186 =	11+94
Demokratische Liste .	1912	„	: 186 =	10+52
Nationale Liste . .	1359	„	: 186 =	7+57
Arbeiterliste . . .	1015	„	: 186 =	5+85
Katholische Liste . .	994	„	: 186 =	5+64

Total 38 Vertreter.

Wenn die zwei leeren Sitze den beiden Listen zugeteilt werden, auf welche die grösste Zahl der übrig bleibenden Stimmen fällt, also hier der radikalen Liste und der Arbeiterliste, so erhält man folgendes Endresultat:

Radikale Liste	12 Vertreter.
Demokratische Liste	10 „
Nationale Liste	7 „
Arbeiterliste	6 „
Katholische Liste	5 „

Total 40 Vertreter.

Gewählt sind auf jeder Liste diejenigen Kandidaten, welche die meisten Stimmen erhalten haben.

Diese Vorschläge begründete der eidg. Kommissär in seinem Einladungsschreiben vom 21. Nov. zu einer weitern Verständigungskonferenz wie folgt:

Alle Versuche, die bis jetzt gemacht worden sind, um unter den beiden tessinischen Parteien eine Einigung hinsichtlich der Wahlfrage herbeizuführen, sind gescheitert, da die Bildung der Wahlkreise stetsfort ein unübersteigliches Hindernis entgegenstellte. Trotzdem glaubte ich meiner Pflicht nicht zu genügen, wenn ich nicht eine letzte Anstrengung zur Erreichung des Zieles machen würde. Für den gegenwärtigen Augenblick handelt es sich nur um die Wahl des Verfassungsrates. Jede Partei gibt zu, dass die bestehende Wahlkreiseinteilung dem Volkswillen nicht gestattet, sich voll und ganz geltend zu machen. Der Grosse Rat suchte durch die beschränkte Stimmabgabe den schwersten Übelständen abzuhelfen, aber die liberale Partei nimmt diese Lösung nicht an. Indem ich nun noch einen Verständigungsversuch unternehmen wollte, war es geboten, eine neue Grundlage aufzusuchen, und ich glaube, dieselbe in einem System der Proportionalvertretung gefunden zu haben. Obschon dieses System keineswegs frei ist von gewichtigen Übelständen, so darf man doch sagen, dass mehrere derselben im Tessin weniger empfindlich sein müssen, als anderwärts, da ja, dermalen wenigstens, nur zwei grosse Parteien im Lande sich befinden, die mit der grössten Disziplin abzustimmen gewohnt sind.

Was die Wahlergebnisse anbelangt, so lässt sich jetzt schon vorhersehen, dass eine jede Partei nahezu die ihr nach Massgabe ihrer Stärke gebührende Vertretung erhalten wird. Hätte man zur Bildung der Kreise freie Hand, so wäre es nicht schwer, ein dem Stärkeverhältnis der beiden Parteien noch besser entsprechendes Resultat zu gewinnen.

Aber da nun einmal die Verfassung nicht gestattet, unter 17 Wahlkreise zu gehen, und da in betreff der Vertretungsziffer die kant. Volkszählung Regel macht, so beehre ich mich, den Delegierten der beiden Parteien einen Vorschlag zu unterbreiten, welcher bezweckt, für die Wahl des Verfassungsrates die Proportionalvertretung nach dem System Nr. IV der Broschüre des Genfer Wahlreformvereins einzuführen, d. h. die Stimmgebung durch Listen mit der Befugnis, Namen zu streichen, jedoch ohne die Befugnis, andere Namen als die auf der Liste stehenden zu schreiben. Ich halte mich im grossen und ganzen an die gegenwärtigen Wahlkreise und ändere sie bloss da und dort ab, wie das beigelegte Tableau zeigt. Man wird bemerken, dass die Gesamtzahl der Deputierten infolge der Verschmelzung einiger Kreise von 112 auf 110 herabgesetzt wurde.

Die Wahlverhandlungen für den Verfassungsrat werden sicherlich nicht verfehlen, die dem fraglichen System anhaftenden Mängel ins

Licht zu stellen, aber der Verfassungsrat hat ja vollkommen freie Hand, an dem System, wenn er es für nötig erachtet, die erforderlichen Verbesserungen vorzunehmen.

Es ist mein lebhafter Wunsch und meine Hoffnung, dass es möglich sein werde, zur Ehre des Tessin, im Kantone selbst eine Einigung herbeizuführen, damit ein heftiger Kampf nicht bloss im Schoosse der eidg. Räte, sondern im ganzen Schweizervolke vermieden werde. Jeder wahre Freund des Vaterlandes muss zugestehen, dass die Dinge nicht länger so fortgehen können. Die Herstellung des Friedens im Lande ist eine absolute Notwendigkeit; die Interessen des Kantons und der Eidgenossenschaft verlangen sie gebieterisch. Wenn jeder Partei eine ihrer numerischen Stärke entsprechende Vertretung zugesichert wird, so ist damit ein bedeutender Schritt nach diesem so sehr erwünschten Ziele getan.

Die vierte, vom eidg. Kommissär veranstaltete Verständigungskonferenz fand Samstag den 22. November statt, und es nahmen an derselben Soldati, Volonterio und Balli einerseits und Censi, Borella und Gabuzzi andererseits teil. Der Vorschlag des eidg. Kommissärs wurde mit einer einzigen Modifikation betr. den Kreis Locarno angenommen und beschlossen, für die Wahl des Verfassungsrates ein besonderes Gesetz zu erlassen und dasselbe dringlich zu erklären. Dieses Gesetz soll die Wahlkreiseinteilung, das Wahlsystem und Bestimmungen über die im Schreiben der Abordnung des BR vom 15. Nov. unter litt. *a*, *b* und *c* berührten Punkte enthalten.

Nach dieser Konferenz tauchten neue Schwierigkeiten auf. Die konservative Partei verlangte zwei Abänderungen an den Kreisen, von denen die eine Locarno, die andere Mendrisio und Stabio betraf. Die liberalen Mitglieder des Grossen Rates wollten die letztere Änderung annehmen, die erstere dagegen wiesen sie von der Hand. In der Sitzung des Grossen Rates vom 25. Nov. jedoch schlossen die Parteien Frieden auf folgender Grundlage: Verschmelzung der Kreise Mendrisio und Stabio, Aufgeben des konservativen Begehrens betr. Locarno.

Nachdem die Wahlkreisfrage in solcher Weise geregelt war, wurde ein Ges. über die kant. Volkszählung erlassen. Durch dieses Ges. wurde, wenigstens teilweise, einer langjährigen Beschwerde der liberalen Partei Rechnung getragen; diese beschwerte sich nämlich darüber, dass die in den Tälern gelegenen Gemeinden ihre Bevölkerungsziffer und damit die Anzahl der ihnen zukommenden

Grossratssitze vergrössern, indem sie Bürger, die sich seit vielen Jahren ausser Landes befinden, in ihren Registern weiterführen. Ferner ist auch dem Wunsche der konservativen Partei, es möchten die im Kanton niedergelassenen Ausländer bei der die Grundlage der Vertretungsverhältnisse bildenden Volkszählung nicht berücksichtigt werden, entsprochen worden.

Hierauf erliess der Tessiner Grosse Rat am 5. Dez. 1890 das Ges., wodurch das Proportionalwahlverfahren eingeführt wurde, welches Gesetz zugleich begleitet war von den wesentlich die feste Regelung des Stimmrechts der «periodischen Auswanderer» bezweckenden Übergangsbestimmungen. Die Grossratskommission empfahl einstimmig das Projekt zur Annahme. Indes machte sich von liberaler Seite ein Widerstand gegen Art. 3 der Übergangsbestimmungen geltend, weil dadurch das Stimmrecht der Ausgewanderten zu sehr beschränkt werde, und es stimmten denn auch 10 der anwesenden 17 liberalen Grossratsmitglieder gegen diesen Art. 3. Sein Wortlaut ist:

Art. 3. Die im Auslande wohnhaften Tessiner können nicht als in der Gemeinde politisch wohnhaft betrachtet und deshalb nicht in die Stimmregister eingetragen werden.

Als im Ausland wohnhaft werden diejenigen Tessiner betrachtet:

a. welche eine öffentliche oder private Anstellung bekleiden, die ihren dauernden Wohnsitz im Auslande notwendig macht.

Die Dauer des Wohnsitzes im Auslande wird nicht als unterbrochen betrachtet durch eine Rückkehr in den Kanton während kurzer Ferien- oder Urlaubsperioden.

b. welche im Ausland ihren Hausstand eingerichtet haben.

In diese Kategorie werden diejenigen Bürger nicht gerechnet, welche jedes Jahr den Sitz ihres Hauswesens abwechselnd im Ausland und in einer Kantonsgemeinde haben.

c. welche, ohne sich in der sub a und b bezeichneten Lage zu befinden, seit mehr als vier Jahren dauernd im Auslande wohnen.

Auch für diese Kategorie wird die Dauer des Wohnsitzes nicht als unterbrochen betrachtet, wenn sie jeweilen auf nicht länger als einmonatliche Zeiträume heimkehren.

§ 1. In den sub a, b und c vorgesehenen Fällen wird auf die Bezahlung der Gemeinde- und Kantonssteuern keine Rücksicht genommen.

§ 2. Die Tessiner, welche sich in der von diesem Artikel bezeichneten Lage befinden, erlangen die Befugnis zur Ausübung

ihrer politischen Rechte wieder nach einem einmonatlichen Wohnsitz im Kanton.

Bei der Schlussabstimmung wurde das Gesetz mit allen gegen 4 Stimmen, bei 3 Enthaltungen, angenommen.

Am gleichen 5. Dez. setzte der Grosse Rat eine gemischte Regierung ein. Infolge Demission und Tod waren 3 Mitglieder zu den 2 der konservativen Partei angehörenden Staatsräten zu wählen; der Grosse Rat wählte zu Staatsräten: Ständerat Soldati, der kurz nachher Staatsratspräsident wurde, und, als Vertreter der liberalen Opposition, Advokat Rusconi und Dr. Luigi Colombi.

XIII.

Am 5. Dez. konnte man glauben, dass über dem Kanton Tessin eine neue Ära aufgehen werde, während welcher die Ruhe nicht nur in den Gassen, sondern auch in den Gemütern herrschen werde. Am 11. Jan. 1891 war die Wahl eines Verfassungsrates vorzunehmen; es stand in Aussicht, dass die Vertretung beider Parteien in demselben ungefähr ihrem Stärkeverhältnis entsprechen werde. Niemand zweifelte daran, dass diese Behörde es sich werde angelegen sein lassen, allen gerechtfertigten Begehren Genüge zu leisten und den so lange beunruhigten Kanton einem gerechten und damit auch dauerhaften Zustand entgegenzuführen.

Allein diese Hoffnung war nicht von allzu langer Dauer. Auch über den Ausgleich vom 5. Dez. hinaus glimmte die Misstimmung unter der Asche weiter. Sodann rief das neue Wahlgesetz vom 5. Dez. bei näherer Prüfung sehr scharfe Anfechtungen hervor. Die erhobenen Vorwürfe gingen insbesondere dahin, man habe denn doch die eingewurzelten Traditionen des tessinischen Volkes über die Attinenza allzu leichten Kaufes hingegeben, und bei der Behandlung der verschiedenen Gruppen von Tessinern, die zwar ihr Brot im Auslande verdienen, allein dem Heimatkanton ihre Anhänglichkeit bewahren und periodisch dahin zurückkehren, nicht überall mit gleicher Elle gemessen.

Indes war noch nicht alle Hoffnung auf Versöhnung geschwunden. Wenn auch der BR den Gedanken einer sofortigen Aufhebung des Kommissariates aufgeben musste, und nicht einmal auf alle und jede militärischen Vorsichtsmassregeln verzichten konnte, so war es doch möglich, diese letztern auf ein Minimum zu reduzieren, und es wurde die Instruktion des eidg. Kommissärs den neuen Verhält-

nissen angepasst. Die damalige Lage wird durch folgenden Bericht des Oberst Künzli vom 17. Dez. genau gekennzeichnet:

1. Okkupation. Das Bataillon Nr. 30 wird am 19. Dez. nach Bern zurückkehren und der Kanton Tessin von jenem Tage an ohne Okkupationstruppen bleiben. Da das Land ruhig ist und ernstere Unruhen kaum zu befürchten sind, so bin ich der Meinung, es solle die Okkupation nicht erneuert werden. Dagegen finde ich, und ich stimme hierin mit Herrn Staatsratspräsident Soldati überein, dass es zweckmässig wäre, auf den Zeitpunkt der Verfassungsratswahlen irgend einen gewöhnlichen Militärkurs nach Bellinzona zu verlegen.

2. Instruktion für den Kommissär. Nachdem eine gemischte Regierung, in welcher Vertrauensmänner beider Parteien sitzen, im Tessin amtet, dürfte es angezeigt sein, die Instruktionen für den Kommissär zu modifizieren. Ich bin der Ansicht, dass es genüge, wenn der Staatsrat von seinen Rekursentscheiden dem Kommissär jeweilen sofort Kenntnis gibt, und wenn der Kommissär nur im allgemeinen mit der Überwachung der Verfassungsratswahlen beauftragt wird.

3. Einschränkung des Stimmrechts der Ausgewanderten. Schon bei der Beratung des Wahlgesetzes erhob sich aus der liberalen Partei lebhafter Widerstand gegen den Art. 3 der Übergangsbestimmungen des Wahlgesetzes für den Verfassungsrat. Die Attinenza wurzelt noch tief im Tessiner Volk; die Anhänglichkeit, welche der ausgewanderte Tessiner für seine engere Heimat bewahrt, und das lebhafte Interesse, welches er an allen Vorgängen in derselben nimmt, gereicht ihm zur hohen Ehre. Anderseits aber würde es bei diesem System nie möglich sein, Ordnung und Zuverlässigkeit in die Stimmregister zu bringen, und die Attinenza steht auch im Widerspruch mit dem Art. 43 der BV. Der Art. 3 der Übergangsbestimmungen des Wahlgesetzes befindet sich im Einklang mit dem Schreiben der Abordnung des BR an die Konferenzmitglieder vom 15. Nov. Trotzdem macht sich auch jetzt wieder eine lebhafte Agitation und Opposition gegen diesen Art. 3 geltend, die so weit geht, in Zeitungsartikeln die Gemeinderäte aufzufordern, den Bestimmungen dieses Artikels nicht nachzukommen.

Bei dieser Sachlage halte ich es für notwendig, dass der h. BR in einer ihm passend erscheinenden Weise seine Ansichten über die Stimmberechtigung der Ausgewanderten kundgebe. Die Frage der Stimmberechtigung wird ein wichtiges Traktandum des Verfassungsrates bilden: der Entscheid des BR wird daher dem Verfassungsrat zur Wegleitung dienen und das Tessiner Volk über die Ansichten des BR belehren...

Auf Grund dieses Berichtes beschloss der BR den 17. Dez.:

1. Vom 8. Jan. hinweg soll in Bellinzona eine Unteroffiziers-

schule stattfinden. Diese Truppe steht dem Kommissär zur Verfügung. Bis auf weiteres sollen keine andern Truppen ins Tessin geschickt werden.

2. Die dem Kommissär unterm 11. Okt. (vgl. oben S. 124) erteilten Weisungen werden in dem Sinne abgeändert, dass derselbe, statt die Wahlen in den Verfassungsrat in gleicher Weise wie die Abstimmung vom 5. Okt. und die eidg. Wahlen vom 26. Okt. zu leiten, sich darauf zu beschränken hat, von den Beschlüssen des Staatsrates Kenntnis zu nehmen und in allgemeiner Weise darüber zu wachen, dass diese Wahlen in regelrechter und ruhiger Weise vor sich gehen.

3. Was das Stimmrecht der tessinischen Auswanderer betrifft, so wird der Kommissär beauftragt, der Kantonsreg., sowie den Vertretern beider Parteien mitzuteilen, dass die im Schreiben der Abordnung des BR vom 15. Nov. entwickelten Grundsätze als die äussersten Zugeständnisse, welche in dieser Hinsicht gemacht werden können, zu betrachten sind.

Es ist, vom Standpunkte der guten Ordnung aus betrachtet, unzulässig, dass die im Auslande oder in andern Kantonen niedergelassenen Tessiner Bürger ihre Eintragung in die Stimmregister und das damit zusammenhängende Stimmrecht erlangen können, wenn sie sich am Tage vor der Abstimmung oder am Abstimmungstage selbst einfinden. Von diesem bedauerlichen System rühren grösstenteils die Wirren und Unruhen her, welche seit langer Zeit jede einigermassen wichtige Wahl oder Abstimmung im Tessin begleitet haben. Diesem Übelstande muss durch Aufstellung bestimmter Regeln für die Abfassung der Stimmregister abgeholfen werden; insbesondere ist dafür zu sorgen, dass die Stimmrechtsrekurse genau geprüft und in genügender Frist vor der Eröffnung der Wahlverhandlung entschieden werden können. In dieser letztern Hinsicht ist die Frist eines einmonatlichen wirklichen Domizils das Minimum dessen, was verlangt werden muss. Diese Regeln festzustellen, hat die bundesrätliche Abordnung in ihrem Schreiben vom 15. Nov. sich zur Aufgabe gemacht, und der BR hat mit Befriedigung wahrgenommen, dass dieselben in dem Gesetze vom 5. Dez., betr. die Wahlen in den Verfassungsrat, ihrem wesentlichen Inhalte nach befolgt worden sind.

Diese gleichen Regeln müssen auch für die Zukunft als eine Gewähr für Ordnung und Ruhe aufrecht erhalten werden. Wenn

dies nicht der Fall wäre, so sähe sich der BR genötigt, jedem Wahlgesetz seine Genehmigung zu versagen oder die Verweigerung der Garantie für jede Verfassungsbestimmung zu beantragen, welche das bis jetzt geltende System wieder einführen wollte. Der BR ist übrigens überzeugt, sich in diesem Punkte in völliger Übereinstimmung mit der BVers. zu befinden, welche sich bei verschiedenen Gelegenheiten, und speziell, als sie im Jahre 1879 dem Verf.-Ges. vom 9. März dieses Jahres die Garantie verweigerte[1]), im gleichen Sinne ausgesprochen hat....

Als der eidg. Kommissär Oberst Künzli in den ersten Tagen nach Neujahr 1891 in den Kanton Tessin zurückkehrte, fand er den Geist der Versöhnung nicht mehr vor, unter dessen Eindruck er den Kanton im Dezember verlassen hatte. Er berichtete am 5. Jan. an den BR von Bellinzona aus:

Ich habe hier eine gänzlich veränderte politische Lage gefunden. Die Liberalen sind entmutigt und empört, weil durch verschiedene Mittel versucht wird, die ihnen nach ihrer Stärke zukommende Vertretung im Verfassungsrat herabzumindern.

Das erste Mittel, das die Konservativen zu diesem Zweck anwenden, ist dasjenige mehrerer Kandidatenlisten; sie haben für die Kreise Pregassona, Agno-Vezia, Magliasina, Isole-Gambarogno, Bellinzona-Ticino und Giubiasco je 2 und für Vallemaggia 3 Listen eingereicht. Sie wollen damit verhindern, dass die Liberalen in einigen Kreisen durch grössere Bruchzahlen einen Vertreter gewinnen, und sich selbst in anderen Kreisen eine grössere Vertretung verschaffen. Es ist in der Tat möglich, dass die Konservativen mit diesem Verfahren im Kreise Giubiasco, wo sie in der Minderheit sich befinden, von 5 Vertretern 3 erhalten, im Kreise Bellinzona-Ticino, wo 1000 liberale Stimmen 750 konservativen gegenüberstehen, 3 von 6 Vertretern und in der Vallemaggia, bei einem Verhältnis von 635 zu 377, 5 von 7 Vertretern. Die Liberalen stellen je 2 Listen auf in Bellinzona-Ticino und in der Vallemaggia. Im ersten dieser Kreise werden sie damit hinsichtlich der Zahl der Vertreter nichts gewinnen; es handelt sich nur darum, die Wahl Gabuzzis zu sichern. In der Vallemaggia reichten sie 2 Listen ein, nachdem sie vernommen, dass die Konservativen dies tun werden; sie werden vielleicht die zweite Liste wieder zurückziehen, um wenigstens 2 Verfassungsräte zu bekommen. Durch dieses Manöver der zweiten Liste wird die Zahl der liberalen Vertreter auf 49 herabsinken. Das Manöver ist schlau, aber nicht ehrenhaft, nicht von einem versöhnlichen Geiste eingegeben, und beweist, dass das Proportionalverfahren allen

[1]) Vgl Erste Auflage I, Nr. **88.**

Umtrieben Tür und Tor öffnet in höherem Grade als das jetzige Wahlsystem.

Das zweite Mittel bilden die Stimmrechtsrekurse, die konservativerseits im ganzen Kantone eigentlich organisiert waren. Der Ausschluss einer grossen Zahl von Emigranten durch das Ges. vom 5. Dez. hätte eine offizielle Prüfung der sämtlichen Stimmregister gerechtfertigt, wodurch eine grosse Zahl von Rekursen und grosser Lärm vermieden worden wäre. Statt dessen wurde alles der actio popularis überlassen. Die Konservativen reichten eine Menge von Rekursen ein, die Liberalen viel weniger, weil sie grundsätzlich gegen Einschränkung des Stimmrechts der Emigranten sind. Die Folge ist, dass unter gleichen Verhältnissen Liberale von den Stimmregistern gestrichen werden, Konservative dagegen nicht. Auch wird, wie mir vorläufig scheint, den Art. 2 und 3 der Übergangsbestimmungen des Wahlges. eine sehr weitgehende Auslegung gegeben. Rekurse wurden erhoben gegen das Stimmrecht von Schweizern aus andern Kantonen, die seit vielen Jahren hier wohnen, ihr Stimmrecht ausüben und Steuern bezahlen. Sogar das Stimmrecht des Herrn Ingenieur Gruber, der seit 6 Jahren Stadtrat von Bellinzona ist und seit mehr als 10 Jahren im Kanton Tessin wohnt, wurde angefochten. Eine Anzahl dieser Rekurse wurde vom Staatsrat begründet erklärt, weil die Angefochtenen keine Niederlassungsbewilligung besitzen. Nun bin ich der Ansicht, das Ges. vom 5. Dez. könne nicht rückwirkend erklärt werden, und wenn Schweizer aus andern Kantonen hier seit Jahren Steuern bezahlen und ihr Stimmrecht ausüben, so sei es mehr Schuld der Polizei, wenn sie keine Niederlassungsbewilligung besitzen.

Die Liberalen werden Mittwoch oder Donnerstag hier eine kantonale Versammlung abhalten, und es ist stark die Rede davon, dass sie ihre Kandidatenlisten zurückziehen und sich der Wahl enthalten werden. Ich werde natürlich mein Möglichstes tun, um einen solchen Schritt, der wieder alles in Frage stellen würde, zu verhüten, aber andererseits muss etwas geschehen, um Ungerechtigkeiten zu beseitigen. Dies lässt sich erreichen durch Interpretation des Art. 18 des Wahlgesetzes und durch Aufhebung von Rekursentscheiden des Staatsrates, welche über das Ges. hinausgehen.

Was das Proportionalverfahren betrifft, so war vereinbart worden, dass dasselbe nach Nr. IV der Genfer Broschüre stattfinden solle. Diese Nr. IV zieht nur Bruchteile in Berücksichtigung von Listen, welche den Wahlquotient überschreiten, und nach dem Wortlaut des Art. 18 kann angenommen werden, dass auch dieser so zu verstehen sei. Es wäre denn doch widersinnig, wenn eine Minderheit durch künstliche Teilung in mehrere Gruppen den grössern Teil der Vertretung eines Kreises erhalten könnte.

Bezüglich der Stimmrechtsrekurse schreibt die Instruktion vor, dass der Staatsrat seine Entscheide jedesmal sofort dem Kommissär zur Kenntnis zu bringen und dieser im allgemeinen die Wahlen zu überwachen habe. Ich fasse diese Instruktion in dem Sinne auf, dass mir die Rekursentscheide zuzustellen seien, damit ich dieselben prüfe und eventuell aufhebe, vorbehältlich den Rekurs des Staatsrates an den BR. Ich werde die ersten Entscheide erst morgen erhalten, die letzten erst Freitag oder Samstag, und ich bitte Sie deshalb, falls meine Auffassung der Instruktion geteilt wird, Herrn Weber oder Herrn Brüstlein auf einige Tage zu meiner Unterstützung hieher zu senden. Eine Reihe von Rekursen werden bald erledigt sein, wie z. B. diejenigen, welche Tessiner in Amerika und Australien oder periodische Auswanderer, die in andern Kantonen ihr Stimmrecht ausüben, betreffen. Andere Rekurse sind aber nicht so einfach, alles muss angesehen werden, und die Rekurse richten sich im ganzen gegen zirka 2000 Personen.

Den Liberalen kann ich den Vorwurf nicht ersparen, dass sie ob dem Gezänk im eigenen Lager und dadurch, dass sie ihre ganze Aufmerksamkeit nur der Emigrantenfrage zuwendeten, wichtige Interessen vernachlässigten.

Zum Schlusse resümiere ich meine Ansicht dahin:

1. Durch bundesrätliche Verfügung sollte dem Missbrauch, der durch Aufstellung verschiedener Listen aus einer und derselben Partei getrieben wird, ernsthaft entgegengetreten werden, was um so eher zulässig ist, da das Wahlgesetz vom 5. Dez. vom h. BR bis jetzt nicht sanktioniert wurde;
2. dass dem Kommissär ausdrücklich das Recht einzuräumen sei, Rekursentscheide des Staatsrates aufzuheben.

Am 6. Jan. verlangte Oberst Künzli dringend sofortiges Eingreifen des BR. Mit Beschluss vom 8. Jan. lehnte jedoch der BR dies ab; er begründete diese Stellungnahme in einem Telegramm an den Kommissär wie folgt:

1. Der Bundesrat hatte .... zu Anfang Dezember die Hoffnung ausgedrückt, dass bei dem Versuch mit dem Proportionalwahlsystem, welcher zum ersten Mal im Tessin angestellt werden soll, diejenige gegenseitige Loyalität walte, welche allein den guten Erfolg zu sichern vermag. Er bedauert, jetzt sehen zu müssen, dass durch Aufstellung von doppelten und sogar dreifachen Listen für die gleiche Partei Gelegenheit gegeben worden ist, die Korrektheit dieses ersten Versuches in Zweifel zu ziehen. Aber er glaubt nicht, dass er diese doppelten oder dreifachen Listen verbieten könne, denn es liegt im Wesen des Systems selbst, dass es jeder Gruppe

freisteht, ihre eigene Liste aufzustellen, sei es nun, dass sie wirklich eine besondere Partei bildet, oder dass sie sich im gegebenen Falle wirklich oder scheinbar aus Gründen, denen die Behörde nicht nachzufragen hat, von ihrer Partei trennt. Das tessinische Gesetz über die Wahl des Verfassungsrates anerkennt dieses Recht ausdrücklich, indem es besagt, dass jede aus 10 oder mehr Personen bestehende Gruppe ihre Liste einreichen könne.

Der BR erkennt nicht ganz klar den Vorteil, den man mit diesen für die gleiche Partei aufgestellten doppelten oder dreifachen Listen erzielen will. Aber er glaubt, dass dieser Vorteil nicht gross sein kann, und dass die Kombinationen, über die man sich beklagt, mehr dem zu erprobenden System als der Partei, gegen welche sie gerichtet sind, schaden werden. Auf jeden Fall scheinen sie nicht von so grosser Tragweite zu sein, dass deshalb die Aufregung, welche sie verursacht haben, gerechtfertigt wäre.

2. Was das Stimmrecht der Angehörigen anderer Kantone betrifft, so ist der BR der Ansicht, dass dasselbe denjenigen Personen, welche seit drei Monaten im Kanton wohnhaft sind, nicht verweigert werden darf, vorausgesetzt, dass dieselben jetzt ihre Niederlassungsbewilligung einholen, falls sie noch keine solche besitzen. Man kann in der Tat nicht verlangen, dass die dreimonatliche Frist erst mit dem Datum der Bewilligung beginnen solle, denn das Gesetz, welches diese Bedingung aufstellt, datiert vom 5. Dez. 1890, und die Abstimmung, für welche allein dieses Ges. erlassen worden ist, wird am 11. Jan. 1891, also binnen weniger als drei Monaten nach dem Erlass des Gesetzes, stattfinden.

Diese Antwort des BR hatte zur Folge, dass das liberale Komite, in Verbindung mit den Bezirksdelegierten, die Enthaltung der Partei bei den Verfassungsratswahlen beschloss, was durch eine Proklamation vom 8. Jan. im ganzen Kanton bekannt gemacht wurde.

Durch diesen Entschluss wurde der Ausgleich zwischen den beiden Parteien wiederum in Frage gestellt, und die liberale Opposition wurde für den Augenblick um den Vorteil gebracht, der ihr aus der Abstimmung vom 5. Okt. erwachsen war. Die öffentliche Meinung in der ganzen Schweiz hat dieses Gebahren mit grosser Strenge beurteilt. Man darf jedoch nicht übersehen, dass die Opposition, die aus Friedensliebe in die Einführung des ihr im Grunde wenig zusagenden Proportionalwahlsystems gewilligt hatte, sich durch

den damit versuchten Missbrauch tief verletzt fühlen musste. Sie hat aber blossen Gefühlsfragen einen übertriebenen Einfluss auf ihr Vorgehen eingeräumt und dadurch die Lösung von Fragen weit wichtigerer Art gefährdet, als es der unbedeutende Zwischenfall mit den doppelten Listen gewesen ist. Freilich ist dabei nicht zu vergessen, dass schon damals die Frage des Stimmrechts unter den Begehren der liberalen Partei in den Vordergrund des Interesses trat.

Infolge der Proklamation des liberalen Parteikomites wurden einige Befürchtungen rege, es könnten die Wahlverhandlungen am 11. Jan. nicht ungestört verlaufen, und es wurden Gerüchte über beabsichtigte Störung derselben herumgeboten. Doch erwiesen sich diese Befürchtungen als grundlos. Der 11. Jan. verlief in bester Ordnung. Aus der Wahl ging angesichts der vollständigen Wahlenthaltung der Liberalen ein ausschliesslich aus Vertretern der konservativen Partei gebildeter Verfassungsrat hervor.

Oberst Künzli war der Ansicht, dass nunmehr seine Aufgabe beendigt sei. Der BR ermächtigte ihn den 21. Jan. den Kt. Tessin zu verlassen, ersuchte ihn aber, die Stellung als eidg. Kommissär noch ferner beizubehalten, um im Notfall rasch nach dem Tessin zurückkehren zu können.

XIV.

Die Aufgabe des am 11. Januar gewählten Tessiner Verfassungsrates gründete sich auf die Abstimmung vom 5. Okt. 1890, in der sich die Mehrheit des Tessiner Volkes für eine partielle Verfassungsrevision und für Vornahme derselben durch einen Verfassungsrat ausgesprochen hatte. Diese partielle Verfassungsrevision war durch die liberale Partei verlangt worden und zwar auf Grund eines Programms, das folgende drei Begehren enthielt:

1. Wiederherstellung der alten Kreise;
2. Volkswahl der erstinstanzlichen Richter;
3. Volkswahl des Staatsrates; vgl. oben S. 102.

Diese Programmpunkte waren auf den Stimmzetteln abgedruckt; es wurde daher die Frage aufgeworfen, ob hiedurch der dem Verfassungsrate erteilte Revisionsauftrag in dem Sinne eingeschränkt sei, dass ihm einerseits zur Anhandnahme anderer Verfassungsfragen die Vollmacht fehle, und dass er auf der andern Seite sogar verpflichtet sei, alle drei Begehren der Volksabstimmung zu unterbreiten. Obschon die Bejahung dieser Frage in beiden

Parteien Verfechter fand, drang sie doch schliesslich nicht durch; man hat vielmehr allgemein angenommen, der Verfassungsrat sei zwar moralisch verpflichtet, alle Punkte des Programms vom 5. Okt. in Beratung zu ziehen, aber gemäss dem im Kanton Tessin bestehenden Verfassungsrechte keineswegs gehalten, die sämtlichen Begehren des Revisionsprogramms der Volksabstimmung zu unterstellen.

Das erste und weitaus wichtigste Revisionsbegehren war dasjenige, wodurch die Rückkehr zu den alten Kreisen verlangt wird. Die konservative Partei hat sich dieser Forderung mit Entschiedenheit widersetzt und an den Bezirken mit ebenso grossem Eifer festgehalten, wie die Liberalen an den Kreisen. Man hatte vergeblich versucht, für die kantonale Wahlkreiseinteilung einen Mittelweg zu finden, und gerade die Fruchtlosigkeit dieser Bestrebungen war es, welche beide Parteien veranlasst hatte, sich auf das System der Proportionalvertretung zu einigen. Unter diesen Umständen musste auch der Verfassungsrat der Einführung des Proportionalwahlverfahrens als der Grundlage des Ausgleichs vom Dez. 1890 seine Einwilligung erteilen.

Von den beiden weitern Initiativbegehren des Jahres 1890, welche die Volkswahl der erstinstanzlichen Richter und des Staatsrats zum Gegenstand hatten, wurde das erste vom Verfassungsrate angenommen, das zweite dagegen verworfen. Es handelt sich hier um Fragen, zu denen jeder nach seiner persönlichen Anschauung Stellung nimmt.

Nachdem der Verfassungsrat sich für die Wahl des Grossen Rates mittelst eines neuen Verfahrens ausgesprochen hatte, das jeder Partei die ihr gebührende Vertretung zu sichern und den bisherigen Zustand, wonach die eine Hälfte der Bevölkerung zwei Drittel der gesamten Volksvertretung wählte, zu beseitigen geeignet schien, verschob er die Durchführung dieser Neuerung bis 1893. Ebenso vertagte er das Inkrafttreten seines Beschlusses, wodurch die Volkswahl der erstinstanzlichen Richter für die Zukunft angeordnet wird, auf mehrere Jahre, so dass zunächst eine gesetzgebende Behörde und ein Richterstand weiter amteten, welche aus einem Wahlverfahren hervorgegangen sind, das Gegenstand der heftigsten Anfechtungen gewesen und schliesslich allgemein verurteilt und über Bord geworfen worden ist. Es erscheint zweifelhaft, ob ein solches Weiterleben grundsätzlich verworfener Einrichtungen gesunden ver-

fassungsrechtlichen Grundsätzen entspricht; die Beruhigung des Landes wurde dadurch jedenfalls nicht gefördert.

Der Verfassungsrat beendigte seine Arbeit am 9. Febr.; er setzte die Volksabstimmung auf den 8. März an. Nun konnte man wiederum jene Vorgänge sich abspielen sehen, die nur im Kanton Tessin, nicht jedoch in andern Kantonen den Volksabstimmungen vorangehen: es begann die Jagd auf Stimmberechtigte, die darin besteht, dass die Parteileitungen alles anwenden, um eine möglichst grosse Anzahl der Gegenpartei angehöriger Stimmberechtigter aus den Stimmregistern streichen zu lassen. Hatte man als Zweck des Ges. vom 5. Dez. 1890 angegeben, diese Umtriebe durch klare und bestimmte Regelung der Stimmrechtsverhältnisse einzudämmen, so musste jetzt der BR die Wahrnehmung machen, dass das Ges. die mit Bezug auf dasselbe gesetzten Hoffnungen nur in sehr ungenügender Weise erfüllte. Der BR musste eine Reihe von Rekursentscheidungen treffen.

Die liberale Partei beschloss nun, auf die Verwerfung des Revisionsentwurfes hinzuarbeiten, nicht nur, weil sie die Einführung des Proportionalwahlverfahrens für die Gemeindewahlen missbilligte, sondern auch weil sie mit der Verschiebung der Vornahme der Richterwahlen und ganz besonders derjenigen der Grossratswahlen unzufrieden war. Dazu kam, dass die Klagen der Ausgewanderten unter den Forderungen der liberalen Partei je länger je mehr in den Vordergrund traten; auch hatten einige Streichungen von Stimmberechtigten Erbitterung erzeugt. Die liberale Partei blieb jedoch bei der Verfassungsabstimmung in Minderheit.

Der Revisionsentwurf wurde am 8. März mit 11,291 gegen 10,764 Stimmen angenommen. Das Verfassungsgesetz erhielt sodann am 17. April 1891 die eidg. Gewährleistung. [1])

Die Mission des eidg. Kommissärs war damit am Ziele angelangt. Auf Ansuchen des eidg. Justizdep. verfügte sich Oberst Künzli am 24. März noch einmal in den Kanton Tessin, um sich über die Lage zu orientieren und sodann der BBehörde seinen Schlussbericht einzureichen. In diesem, am 30. März erstatteten Bericht bemerkte der Kommissär:

Von einer eigentlichen Pazifikation des Landes ist zur Zeit keine Rede. Die gemischte Regierung arbeitet zwar sehr fleissig und, wie mir scheint, vielfach in gutem Einverständnis. Sie hat einige Gesetze

[1]) Vgl. unten 4. Kap., § Tessin; A. S. n. F. XII 101.

vorbereitet, die geeignet sind, die Wohlfahrt des Landes wesentlich zu fördern, so z. B. die Gesetze über den Kataster und über das Hypothekarwesen. Leider findet dieses Beispiel der Verträglichkeit wenig Nachahmung. Was die eine Partei gut heisst, verwirft die andere, und so wird manches Gute vereitelt.

Diese Zustände werden sich einstweilen kaum ändern. Die beiden Parteien sind annähernd gleich stark, und die eine sucht das Übergewicht mit derselben Energie zu erhalten, mit der die andere dasselbe zu gewinnen sucht und hofft. Gegenwärtig stehen mehrere Fragen im Vordergrund, die geeignet sind, die Parteien in Athem zu erhalten, so die von den Liberalen angebahnten neuen Initiativbegehren, die von den Konservativen beschlossene Massenpetition für Prozessierung der Urheber der Revolution vom 11. Sept. und endlich der Scazziga-Prozess, von kleinern Zwischenfällen ... nicht zu sprechen. Ich habe wohl den Gründen der Parteibeschlüsse nachgefragt und nicht verhehlt, dass in der übrigen Schweiz das Verständnis für einzelne Aktionen fehle, aber im übrigen sah ich davon ab, Ratschläge zu erteilen. Ich beschränkte mich auf die eindringliche Mahnung, den Boden der Gesetzlichkeit nicht zu verlassen, und von allen Seiten wurde mir die Zusicherung gegeben, dass in dieser Beziehung nichts zu befürchten sei.

Gestützt auf die vorangegangenen Verhandlungen gab ich deshalb in der Konferenz mit dem Staatsrat die Erklärung ab, dass, wenn auch von einer eigentlichen Pazifikation des Landes nicht gesprochen werden könne, und obschon es an aufregenden Fragen nicht fehle, die Spannung doch ziemlich nachgelassen habe und nach den erhaltenen Berichten eigentliche Ruhestörungen nicht zu befürchten seien. Es sei zu erwarten, dass die Parteien den gesetzlichen Boden nicht verlassen werden, und der Staatsrat zudem stark genug sei, um die öffentliche Ordnung aufrecht zu erhalten. Ich werde deshalb, wenn der Staatsrat meine Ansichten teile, dem h. BR die Aufhebung des Kommissariats beantragen. Allerdings könne dann keine Rede mehr davon sein, eine zweite Rekrutenschule nach Bellinzona zu verlegen, wie das von einigen Seiten gewünscht werde. Eine Abänderung des Schultableaus hätte sich nur durch zwingende Gründe rechtfertigen lassen. Ich fügte bei, es sei in der Presse von einer nochmaligen Berufung von Delegierten beider Parteien nach Bern die Rede gewesen, zum Zweck eines Verständigungsversuchs unter Mitwirkung von Mitgliedern des BR. Nach meiner Ansicht würde ein solcher Schritt erfolglos sein, und ich könne denselben deshalb dem h. BR nicht empfehlen. Eine versöhnlichere und ruhigere Stimmung sei nur von der Zeit zu erwarten und könne nur nach und nach eintreten.

Der Staatsrat erklärte sich einstimmig und in allen Teilen mit meinen Anschauungen einverstanden.

Schliesslich machte ich den Staatsrat noch darauf aufmerksam, dass die Bevölkerung sich beunruhigt fühle durch die Gerüchte über Waffenausteilungen an Schützengesellschaften und Errichtung von Waffendepots im Kanton herum, die von der Zeughausverwaltung aus in grösserem Masstab stattfinden sollen. Der Militärdirektor Dr. Casella erwiderte, diese Gerüchte seien teils grundlos, teils übertrieben. Die Militärdirektion sei dem im letzten Herbst vom schweiz. Militärdepartement erlassenen Befehl, ohne Bewilligung des eidg. Kommissärs keine Waffen an Schützengesellschaften zu verabfolgen, pünktlich nachgekommen.

Ich kann meinen Bericht nicht beendigen, ohne den Wunsch auszusprechen, es möchten sich diesseits des St. Gotthard Männer finden, welche sich entschliessen würden, im Kanton Tessin industrielle Geschäfte ins Leben zu rufen. Die Bedingungen für eine günstige industrielle Entwicklung wären vorhanden:

Grosse Wasserkräfte, eine arbeitsame, nüchterne Bevölkerung, günstige Eisenbahnverbindungen mit den italienischen Häfen und die Gotthardbahn, welche sich ohne Zweifel herbeilassen würde, durch entsprechende Tarife die Industrie zu fördern, und mittelst der man in einigen Stunden Luzern, Zürich, Bern und Basel erreicht. Die Alpen bilden kein Hindernis mehr für industrielle Tätigkeit im Tessin, und die Zahl der Feiertage ist nicht derart, um Schwierigkeiten zu bieten. Im Kanton Tessin selbst besteht zu wenig industrieller Unternehmungsgeist, und doch wäre es ein Glück, wenn ein grösserer Teil der tessinischen Bevölkerung im eigenen Land seinen Lebensunterhalt gewinnen und wenn dadurch die Auswanderung eingeschränkt werden könnte. Auch wäre es ein weiterer, nicht zu unterschätzender Vorteil, wenn die intelligente Jugend ein neues Feld der Tätigkeit fände und weniger darauf angewiesen wäre, sich den wissenschaftlichen Berufsarten und den Beamtungen zuzuwenden.

Eine Frage, die noch Anlass zur Erörterung böte, wäre die der Amnestie und die Übernahme der Okkupationskosten durch die Eidgenossenschaft. Ich unterlasse es, hier darauf einzutreten, weil sich anderweitig Gelegenheit bieten wird, darüber zu sprechen.

Ich schliesse mit dem Antrag:

Es sei das eidg. Kommissariat im Kt. Tessin sofort und definitiv aufzuheben.

Nach Prüfung dieses Berichtes fasste der BR am 3. April den folgenden Beschl.:

Der schweiz. BR,

nach Einsicht des Ber. des eidg. Kommissärs, Herrn Oberst Künzli, vom 30. März, aus welchem hervorgeht, dass gegenwärtig im Kanton

Tessin vollständige Ruhe herrscht, und dass, wenn auch eine Beruhigung der Gemüter noch nicht eingetreten ist, doch keine Veranlassung vorliegt, neue Ruhestörungen zu befürchten,

in Erwägung, dass nach der Ansicht des Kommissärs kein Grund vorhanden ist, noch länger ein eidg. Kommissariat im Kt. Tessin beizubehalten, und dass diese Ansicht von allen Mitgliedern des tessinischen Staatsrates geteilt wird,

beschliesst:

Das im Kanton Tessin bestellte Kommissariat wird mit heute als aufgehoben erklärt. Herr Oberst Künzli wird demgemäss seiner Funktionen als eidg. Kommissär enthoben, wovon ihm und dem tessinischen Staatsrat Mitteilung gemacht wird.

XV.

Mit Botsch. vom 3. Dez. 1890 hatte der BR der BVers. beantragt zu beschliessen:

Die vom BR in Bezug auf die Tessiner Angelegenheiten getroffenen neuen Massnahmen werden genehmigt, und die ihm durch BBeschl. vom 9. Okt. 1890 erteilten Vollmachten werden erneuert.

Die BVers. vertagte indessen die Beschlussfassung über diesen Antrag in der Hoffnung, es werde dem BR schon in der Frühjahrssession 1891 möglich sein, ihr von der Aufhebung der Okkupation des Kts. Tessin und zugleich auch von der Herstellung eines gerechten und für die dauernde Aufrechterhaltung des Friedens und der Beruhigung der Gemüter völlige Garantie bietenden Verfassungszustandes im Tessin Kenntnis zu geben. Diese Hoffnung ging aber nur teilweise in Erfüllung. Immerhin konnte der BR seine Botsch. nebst Beschl.-Entw. vom 3. Dez. nach Aufhebung des eidg. Kommissariats am 3. April 1891 zurückziehen. Die Frage der Verf.-Revision wurde dagegen neuerdings aufgerollt. Am 14. Juni 1891 wurde der Antrag auf partielle Revision der Verfassung vom Tessiner Volke fast einstimmig angenommen, die Wahl eines Verfassungsrates dagegen auf den März 1892 verschoben. Das von diesem ausgearbeitete Verf.-Ges. vom 2. Juli 1892 wurde in der Volksabstimmung vom 2. Okt. 1892 mit 11,115 gegen 2746 Stimmen angenommen.[1])

Auf Grund einer Botsch. des BR vom 20. Juni beschloss die BVers. den 18. Dez. 1891:

Die vom BR in Bezug auf die Tessiner Angelegenheiten getroffenen neuen Massnahmen werden genehmigt.

[1]) Vgl. unten 4. Kapitel. § Tessin; A. S. n. F. XIII 214.

XVI.

Wie bereits oben S. 143 mitgeteilt wurde, beschloss die Anklagekammer des schweiz. BGer. den 6. April 1891 betr. die Septembervorgänge von 1890 im Tessin 21 Personen wegen Teilnahme an einem Unternehmen, das die gewaltsame Vertreibung oder Auflösung der Tessiner Regierung zum Zwecke hatte, in Anklagezustand zu versetzen; dieselbe Anklagekammer beschloss sodann den 30. April 1891 betr. die März-Vorfälle im Tessin im Frühjahr 1889[1]) 41 Personen in Anklagezustand zu versetzen, zum Teil unter der Anklage bei Gelegenheit der Tessiner Grossratswahlen vom 3. März 1889 für ihre Stimmabgabe Geschenke angenommen zu haben, zum Teil unter der Anklage, bei Gelegenheit dieser Wahlen versucht zu haben, auf an der Verhandlung teilnehmende Bürger durch Geschenke oder Verheissungen von solchen oder durch Drohungen einen Einfluss auszuüben (Art. 14, 49 litt. b und c, 52 des BStrafrechts). Die Angeklagten wurden den eidg. Assisen und zwar die erstern den eidg. Assisen in Zürich, die letztern den eidg. Assisen in Luzern überwiesen.

Durch die vom NR den 8. Juni 1891 erheblich erklärte Motion Brenner wurde der BR eingeladen, über die Frage Ber. und Antrag zu bringen, ob und in welcher Ausdehnung eine Amnestie auszusprechen sei wegen der den eidg. Assisen überwiesenen Vorfälle vom Sept. 1890 und Febr. und März 1889, Postl.-Slg. n. F. 451. Mit Botsch. vom 15. Juni beantragte der BR den eidg. Räten in Anwendung des Art. 85 Ziff. 7 der BV folgenden Amnestiebeschl.:

> 1. Die an die eidg. Assisen nach den Beschl. der Anklagekammer des schweiz. BGer. vom 6. April 1891 betr. den Aufstand im Kt. Tessin vom 11. Sept. 1890 und vom 23. und 30. April 1891 betr. die Wahlen vom 3. März 1889 für die Ernennung der Mitglieder des Grossen Rates im Kt. Tessin überwiesenen Prozesse sind niedergeschlagen.
>
> 2. Der Prozess betr. die Tötung von Staatsrat Rossi wird seinen Fortgang nehmen und ist derselbe in dem gegenwärtigen Amnestiebeschl. nicht inbegriffen. B 1891 III 602.

Der NR trat mit Beschl. vom 19. Juni der Auffassung des BR bei und genehmigte mit 73 gegen 62 Stimmen den Amnestiebeschl., der StR dagegen beschloss den 24. Juni mit 30 gegen 11 Stimmen auf den Amnestieantrag nicht einzutreten. Hierauf ver-

[1]) Vgl. Erste Auflage I, Nr. **53**, II, Nr. **833**, **834**.

zichtete der NR auf eine Weiterbehandlung der Angelegenheit, und der Zürcherprozess nahm den 29. Juni seinen Anfang, endigte aber nach vierzehntägiger Verhandlung den 14. Juli mit der Freisprechung der 21 Angeklagten, indem die Geschworenen die Schuldfrage verneinten; hievon war ausgenommen Angelo Castioni, der in contumaciam sowohl wegen der am 11. Sept. 1890 mit rechtswidrigem Vorsatz erfolgten Teilnahme an einem Unternehmen, welches die gewaltsame Vertreibung oder Auflösung der Reg. des Kts. Tessin zum Zwecke hatte, als auch wegen absichtlicher Tötung des Staatsrates Rossi, verübt bei dem Aufstande in Bellinzona vom 11. Sept. 1890 durch einen nach Erbrechung des eisernen Tores des Palazzo governativo abgegebenen Revolverschuss, zu einer Zuchthausstrafe von 8 Jahren, sowie zum Verlust des Aktivbürgerrechts für die Dauer von 12 Jahren verurteilt wurde. B 1892 II 574.[1])

Der BR hebt in seiner Botsch. vom 15. Juni 1891 hervor, dass sich die Frage der Niederschlagung der Strafprozesse auf dem Wege der Amnestie einzig und allein auf politischem Boden beantworten lasse, indem von Erwägungen spezifisch juristischer Natur völlig abzusehen sei. Die Frage stelle sich einfach so: liegt es im Interesse der Schweiz und des Kts. Tessin vorab, dass den Tessiner-Prozessen ihr ordentlicher Lauf gelassen und ein Urteil gefällt werde, oder wäre es nicht vielleicht für die Beruhigung der Gemüter zweckmässiger, eine Verhandlung zu vermeiden, welche beiden Parteien Gelegenheit geben würde, sich durch Erneuerung der gegenseitigen Vorwürfe zu erhitzen? Indem sich der BR für die Amnestie aussprach, verwies er u. a. auch auf die durch die BVers. geschaffenen Präzedenzfälle, nämlich auf die Amnestie vom 25. Juli 1855 in einer Tessinerangelegenheit, A. S. V 170, und auf die vom 16. Jan. 1857 anlässlich des Neuenburger Royalistenputsches; der BR führt in seiner Botsch. aus:

Was die Neuenburger Angelegenheit betrifft, so wollen wir uns dabei nicht lange aufhalten. Angesichts des überwiegenden Einflusses, den Beweggründe internationaler Natur auf den Erlass dieses Amnestiebeschl. ausgeübt haben, lässt sich nicht mehr bestimmen, inwiefern man dabei von dem Wunsche ausging, die Beruhigung der Gemüter im Kanton Neuenburg zu fördern. Heute, nach 35 Jahren, aber dürfen wir behaupten, dass die alten Feinde der Republik sich ohne jenes Amnestiedekret mit dieser Staatsform nur langsam und niemals völlig

[1]) Vgl. Hilty im Politischen Jahrbuch a. O. 1891. VI S. 385.

ausgesöhnt hätten. Und doch war damals viel Bürgerblut geflossen, es war eine wehrlose Frau feig ermordet worden, der Generalanwalt beantragte damals die Versetzung von 82 Personen in Anklagezustand, und der Untersuchungsrichter wollte diesen weitere 562 Angeklagte hinzufügen.

Der zweite, vom 25. Juli 1855 datierte Amnestiebeschluss verdient ein längeres Verweilen. Wir befinden uns im Jahre 1854 im Kanten Tessin, an dessen politischem Himmel soeben erst ein gefahrdrohendes Gewitter vorübergezogen ist. Oesterreich hatte nämlich aus der damals unter seiner Herrschaft stehenden Lombardei 4000 Tessiner ausgewiesen und den Kanton Tessin, welchem es kraft alter Verträge Salz und Getreide liefern sollte, durch eine Blokade abgesperrt. Die Eidg. war zum Schutze ihrer Südgrenze und zur Unterstützung der einer Hungersnot entgegengehenden Tessiner Bevölkerung eingeschritten, wobei Herr Bourgeois-Doxat als eidg. Kommissär funktionierte. So kommt der Oktober 1854 herbei und mit ihm die Nationalratswahlen. Bei dieser Gelegenheit versuchten Banden von Konservativen am 26. und 29. Okt. in Giubiasco und am 29. Okt. in Agno durch Drohungen und Gewalt ihre politischen Gegner einzuschüchtern und von der Ausübung des Stimmrechts abzuhalten; verschiedene Bürger werden durch Steinwürfe und Schüsse verletzt. Der BR eröffnet eine eidg. Untersuchung, über deren Ergebnis der Generalanwalt am 12. März 1855 Bericht erstattet. 40 der Teilnahme an den Vorgängen in Giubiasco und 8 wegen des Vorfalls in Agno angeschuldigte, sämtlich der konservativen Partei angehörige Bürger werden von der Anklagekammer den eidg. Assisen überwiesen, während dagegen betr. die gegen freisinnige Bürger wegen gewisser Unordnungen in Rusco und Umgebung erhobenen Anklagen Aktenvervollständigung angeordnet wird. Wie heute, so hatte auch damals das BGer. beschlossen, den Prozess nicht vor tessinischen Geschworenen, sondern vor denjenigen des IV. Bezirks verhandeln zu lassen. Der eidg. Generalanwalt hielt es jedoch für äusserst schwierig, die Angeklagten und die Zeugen, ein kleines Heer gegenseitig tötlich verfeindeter Tessiner, nach Chur überzuführen, ja er sprach sogar von damit verbundenen Gefahren; er war vielmehr der Ansicht, man solle die Assisen des IV. Bezirks nach dem Tessin verlegen und sie dort irgendwo ihre Sitzung abhalten lassen. Im Einverständnis mit dem BR stellte er einen dahin zielenden Antrag bei der Anklagekammer, welche ihrerseits den Assisenpräsidenten ermächtigte, den Ort der Verhandlungen nach seinem Ermessen anzusetzen. Da kam am 2. April, unmittelbar vor der Einberufung der Assisen, die liberale Tessiner Regierung beim BR um den Erlass eines Amnestiedekretes ein. Das Gesuch wurde vom eidg. Kommissär mit einem empfehlenden Vorbericht an den BR einbegleitet, und dieser legte der

BVers. den Entw. eines Amnestiebeschl. vor, der am 24. und 25. Juli 1855 genehmigt wurde.

Es ist nicht ohne Interesse, einige Stellen aus dem Schreiben der Tessiner Reg. von 1855 in Erinnerung zu bringen. Der Staatsrat sagt: «Die erneute Vorführung derjenigen Vorgänge, welche die Untersuchung veranlasst haben, ist sozusagen gleichbedeutend mit der Wiederbelebung der Aufregung, von welcher jene Vorfälle begleitet waren. Sie wissen, wie ansehnlich die Zahl der Angeklagten und der Zeugen ist, zu denen beide Parteien ihr Kontingent stellen, und man kann geradezu behaupten, dass der grösste Teil der Kantonsbevölkerung an den Verhandlungen Anteil nehmen und daran für seine Leidenschaft neue Nahrung finden wird, während doch die dem Prozess zu Grunde liegenden Vorgänge längst keinen praktischen Wert mehr haben. Erwägungen verschiedenster Art sprechen für unser Gesuch: da die tessinischen Geschworenen ausgeschlossen sind, so werden Zeugen und Angeklagte weder die Sprache der Geschworenen noch diejenige des Gerichtshofes sprechen; ein Geschworener aber, der selber nicht versteht, was die Angeklagten und die Zeugen vorbringen, spielt eine Rolle, die mit der Idee des Geschworenengerichtes in grellstem Widerspruche steht . . . . Dazu kommt noch, dass der Generalanwalt die Angeklagten aufgefordert hat, ihre Verteidigung in deutscher Sprache anbringen zu lassen. Wie sollen sich denn die Angeklagten überzeugen, dass sie richtig verteidigt werden, wenn sie von der ganzen Rede ihres Verteidigers kein Wort verstehen, und wie soll aus diesem eigentümlichen Schauspiel Achtung für die neugeschaffenen eidg. Einrichtungen erwachsen? Sie werden sich der Einsicht nicht verschliessen können, dass die Amnestie für die Würde der eidg. Einrichtungen ebenso notwendig ist als für die Beruhigung des Kts. Tessin.»

Das war die Sprache, welche die Tessiner Reg. im Jahr 1855 führte, als sie die Amnestie ihrer politischen Gegner nachsuchte.

Was die Tessiner Reg. zur Niederschlagung des Zürcherprozesses nicht tat, tat sie dagegen nach der in Zürich erfolgten Freisprechung behufs Niederschlagung des Luzernerprozesses. Mit Schreiben vom 11. Sept. 1891 teilte sie dem BR mit, dass sie einstimmig beschlossen habe, der BVers. einen Amnestieantrag mit Bezug auf die bei Anlass der Grossratswahlen vom 3. März 1889 begangenen Wahlbestechungen zu unterbreiten. Der Wortlaut dieses Schreibens ist:

In unserer Sitzung vom 7. Sept. haben wir den einstimmigen Beschluss gefasst, der h. BVers. einen Antrag auf Amnestie zu unterbreiten mit Bezug auf die Wahlbestechungen, die anlässlich der Grossratswahlen vom 3. März 1889 begangen und wegen deren 41 Bürger

mit Beschl. vom 30. April 1891 den nach Luzern einzuberufenden eidg. Assisen überwiesen worden sind.

Abgesehen von unserm Wunsche, alle Anlässe zu vermeiden, wodurch die in allmählicher Beruhigung begriffenen politischen Leidenschaften zu neuer Glut entfacht werden könnten und abgesehen auch von der Rücksicht auf die Länge der Zeit, die seit den den Gegenstand des Prozesses bildenden Vorfällen verflossen ist, sowie auf die folgenschweren Ereignisse, die sich seither zugetragen und jene Vorfälle in den Hintergrund gedrängt haben, ist unser Beschluss auch aus der Erwägung hervorgegangen, dass die persönlichen Verhältnisse der Angeklagten unseres Erachtens eine regelrechte Erledigung der Angelegenheit geradezu unmöglich machen.

Beinahe alle Angeklagten sind unbemittelte Arbeiter oder Landleute, die sich nicht in der Lage befinden, für die Kosten eines längern Aufenthaltes in Luzern und einer wirksamen Verteidigung aufzukommen. Mehrere unter ihnen sind infolge periodischer Auswanderung ausser Landes, und es ist kaum anzunehmen, dass sie wieder heimgekehrt sein werden, wenn die eidg. Assisen zusammentreten.

Es lässt sich daher voraussehen, dass der grössere Teil der Angeklagten zu den Verhandlungen nicht erscheinen und infolgedessen aller Wahrscheinlichkeit nach in contumaciam verurteilt werden wird, während die wenigen, in bessern Vermögensverhältnissen befindlichen, das Vorrecht einer guten Verteidigung geniessen und sich damit den Weg zur Freisprechung bahnen werden. Möglich ist auch, dass die politischen Parteien dazwischen treten und die Verteidigungskosten übernehmen würden; allein dadurch erhielte der Prozess den Charakter eines Tummelplatzes für gegenseitige Anschuldigungen, was zu nichts führen würde als dazu, die Gemüter zu verbittern und die Herstellung des Friedens von neuem zu erschweren.

Unter diesen Umständen sind wir den Ansicht, dass das Interesse der Gerechtigkeit selbst für die Zweckmässigkeit einer Amnestie spricht....

Der BR fasste dieses Amnestiegesuch als Antrag auf Grund des den Kantonen nach Art. 93 der BV zustehenden Vorschlagsrechtes auf; er übermittelte dasselbe mit seinem nach Art. 102 Ziff. 4 der BV zu erstattenden Berichte vom 7. Dez. in empfehlendem Sinne der BVers.; er hob in demselben hervor:

Dem uns erteilten Auftrage getreu, haben wir die Beruhigung des Tessin mit allen uns zu Gebote stehenden Mitteln zu fördern gesucht. Unter diesen Mitteln schien uns die Amnestie, die zugleich den Zürcher und den Luzerner Prozess niederzuschlagen bestimmt war, obenan zu

stehen. Wir haben seiner Zeit diese Amnestie bei des BVers. beantragt und befürwortet; wir haben aber damals kein Gehör gefunden.

Die Initiative der beteiligten Regierung bringt nun diesen Gegenstand wiederum auf die Tagesordnung der BVers. Wenngleich die Amnestie jetzt nur mehr auf einen der beiden Tessiner Prozesse anwendbar ist, so glauben wir doch auch heute noch, wie im vergangenen Juni, dass sie die Beruhigung der Gemüter im Kanton Tessin fördern wird.

Vor dem erwähnten Schritte der tessinischen Regierung war freilich von verschiedenen Seiten in der Presse die Amnestie zum Gegenstand gewisser Anfeindungen gemacht worden; man warf ihr vor, dass dadurch der vom Ausgang der Zürcher Assisenverhandlungen nicht befriedigten Partei das Wort entzogen werde. Das Vorgehen der Tessiner Regierung scheint diese Einwendungen beseitigt zu haben; wir werden uns deshalb dabei nicht aufhalten; es würde sich darin unzweifelhaft ein Körnchen Wahrheit finden; allein unseres Erachtens wird die gegenwärtige Streitfrage durch eine Erwägung höherer Ordnung beherrscht, nämlich durch den Wunsch des gesamten Schweizervolkes, den Kanton Tessin die Bahn des Friedens endgiltig betreten und ihn auf die frühern gewalttätigen Kämpfe verzichten zu sehen.

In dieser Richtung hat er schon bedeutende Fortschritte gemacht. Obgleich die politischen Leidenschaften hie und da noch in bedauerlicher Weise aufflackern, so lässt sich doch feststellen, dass dank den fortgesetzten Bemühungen einer grossen Zahl vom besten Willen beseelter Männer und besonders dank den Anstrengungen der neuen Tessiner Reg. die Beruhigung der Gemüter in erfreulicher Weise fortgeschritten ist, und dass heute der Wunsch der grossen Mehrzahl der Bürger dieses Kantons in beiden Lagern dahin geht, die politischen Kämpfe möchten endlich auch im Tessin denjenigen friedlichen Charakter annehmen, den sie in andern Kantonen tragen....

Den 18. Dez. 1891 beschloss die BVers., in Anwendung des Art. 85 Ziff. 7 der BV.

nach Einsicht des Antrages des Staatsrates des Kts. Tessin vom 11. Sept. 1891, sowie der diesen Antrag empfehlenden Botsch. des BR vom 7. Dez. 1891:

Der an die eidg. Assisen nach den Beschlüssen der Anklagekammer des schweiz. BGer. vom 23. und 30. April 1891 betr. die Wahlen vom 3. März 1889 für die Ernennung der Mitglieder des Grossen Rates im Kanton Tessin überwiesene Prozess ist niedergeschlagen. B 1892 I 92.

XVII.

Nach Art. 16 Abs. 4 der BV trägt der mahnende oder die eidg. Intervention veranlassende Kanton die Kosten einer solchen, wenn nicht die BVers. wegen besonderer Umstände etwas Anderes beschliesst.

Die Kostenrechnung für die Tessiner Interventionen in den Jahren 1889 – 1891 stellte der BR auf folgender Grundlage auf:

Zunächst nahm er die Kosten für das eidg. Kommissariat darin auf. Die Auslagen für die militärische Besetzung brachte er dagegen nicht ganz, sondern da, wo der Okkupationsdienst für die Truppe an die Stelle eines Wiederholungskurses getreten ist, nur bezüglich des Überschusses der Kosten in Rechnung, der sich aus der Solddifferenz (BGes. vom 21. Febr. 1878, Art. 5), aus der Einberufung der Regimentsstäbe, aus der längern Dauer des Dienstes, sowie endlich aus der Verlängerung des Eisenbahntransportes ergab. Die Gerichtskosten endlich (Untersuchungen, Staatsanwaltschaft, Geschworene) hat der BR nicht mitgerechnet. Man könnte allerdings sagen, die BGerichtsbarkeit sowohl für den Zürcher, als für den Luzerner Prozess sei in der eidg. Intervention begründet, so dass diese Gerichtskosten zu den Interventionskosten im weitern Sinne gerechnet werden könnten. Der BR hat sich jedoch nicht von dieser Erwägung leiten lassen, von der Ansicht ausgehend, die Eidg. habe die Kosten für ihre Rechtsprechung selbst zu tragen, unter Vorbehalt des Rückgriffs auf die Verurteilten. Dieser Grundsatz scheint auch bisher stets gehandhabt worden zu sein: so hat die Eidg. die Kosten des Geschworenengerichts in Zürich nach der eidg. Intervention von 1871 bezahlt, ohne vom Kanton Zürich deren Erstattung zu verlangen, obschon ihm die BVers. die Interventionskosten nicht erlassen hatte, B 1872 III 823; 1873 I 197, II 62 Ziff. 3.

Die Rechnung für die Interventionen der Jahre 1889 bis 1891 stellte sich demnach wie folgt:

Im Jahr 1889:

Kommissariat	Fr. 6,684. 40
Militär: Infanterie-Regiment Nr. 28. Gesamtausgabe Fr. 155,984. 64; Überschuss . . .	„ 49,295. 90
Total	Fr. 55,980. 30

In den Jahren 1890 und 1891:

Kommissariat . . . . . Fr. 15,885. 80

Militär:

Infanterie-Regiment.	Bataillon.	Gesamtausgabe. Fr.	Überschuss. Fr.
Nr. 13	38 und 39	158,911. 05	93,843. 60
„ 14	40 „ 42	163,982. 15	90,851. 35
„ 10	28 „ 29	135,935. 53	79,220. 10
„ 10	30	66,097. 76	34,559. 95
Dragoner-Regiment Nr. 8 . . .		64,962. 58	64,962. 58
			„ 363,437. 58
		Total	Fr. 379,323. 38
		Total der beiden Interventionen	Fr. 435,303. 68

Diese Rechnung wurde am 11. Nov. 1891 der Tessiner Regierung mit der Einladung, sie zu prüfen und dem BR ihre allfälligen Bemerkungen mitzuteilen, unterbreitet. Den 27. Nov. antwortete sie:

Wir haben die uns den 11. Nov. zugestellte Rechnung über die Kosten der bewaffneten eidg. Interventionen, welche anlässlich der Grossratswahlen vom 3. März 1889 und der Ereignisse vom 11. Sept. 1890 angeordnet worden sind, geprüft und haben über die Richtigkeit der ausgesetzten Beträge keine Bemerkung zu machen.

Dagegen glauben wir, im Hinblick auf die besondere Lage, in der sich unser Kanton befindet, die Bestimmung des Art. 16 Abs. 4 der BV anrufen zu dürfen, um bei der BVers. die Übernahme dieser Kosten durch die Eidg. zu beantragen. Wir stellen hiemit das bezügliche Gesuch.

Es ist nicht nötig, Ihnen die Ursachen in Erinnerung zu rufen, welche die eidg. Behörden zweimal innerhalb eines so kurzen Zeitraumes zur Anordnung einer Intervention im Kt. Tessin behufs Aufrechthaltung oder Wiederherstellung der schwergestörten öffentlichen Ordnung veranlasst haben. Die schmerzlichen Prüfungen, welche unser Kanton infolge Übertreibung der politischen Kämpfe besonders in den letztvergangenen Jahren zu bestehen hatte, sind zu bekannt, als dass wir derselben hier nochmals gedenken müssten. Kurz gesagt, der Kanton war durch so heftige Parteifehden zerrissen, dass er sich in einem Zustand fortwährender Überreizung der Gemüter befand, der zu den traurigsten Folgen, ja zum Verhängnisse des Bürgerkrieges führen konnte.

Andrerseits glauben wir hervorheben zu sollen, dass die Absicht der Eidg. bei ihrer Intervention und ganz besonders bei ihrer nachfolgenden Vermittlung zwischen den streitenden Parteien, worauf im Grunde die gegenwärtige Lage der Dinge beruht, keine andere war als die, wenn nicht alle, so doch einige der Hauptursachen der Erregung zu beseitigen und dadurch die Aussöhnung im Lande sicher zu stellen.

Die Aufgabe, dieses Friedensprogramm zu verwirklichen, ist ganz besonders dem gegenwärtigen Staatsrat anvertraut worden, dessen Zusammensetzung als Resultat der eidg. Vermittlung angesehen werden kann.

Der Staatsrat ist ohne Zögern, unter sehr schwierigen Verhältnissen, an diese mühevolle Aufgabe herangetreten; er hat geglaubt und glaubt dies auch zur Stunde noch, das einzige Mittel, den Kt. Tessin jenen unfruchtbaren und aufreibenden Kämpfen endlich zu entreissen, bestehe darin, dass alle bloss politischen Fragen in den Hintergrund gedrängt werden; hätten sie doch die Kluft zwischen beiden Parteien nur noch tiefer machen können. Der Staatsrat stellte in diesem Sinne ein Programm wirtschaftlicher Reformen auf und nahm die Verbesserung und Weiterbildung der Civilrechtsgesetzgebung in Aussicht, um so dem öffentlichen Leben ein fruchtbares Feld der Tätigkeit zu eröffnen, auf welchem die gutgesinnten Bürger alle zusammenwirken könnten.

Die, wenn auch nur teilweise, Verwirklichung dieses Programmes weist bereits schöne Ergebnisse auf. Die Grundlagen des öffentlichen Lebens sind natürlicher, die Reibungen weniger heftig, die Leidenschaften weniger fühlbar geworden. Die weitere Entwicklung des Programmes wird dieses Werk vollenden.

So wird das tessinische Volk allmählich die Erinnerung an eine Vergangenheit verlieren, die es zu sehr entzweit hat, und seine Aufmerksamkeit der Zukunft zuwenden, welche in glücklicherem Lichte erscheint.

Die Fortsetzung dieses Friedenswerkes würde aber nicht nur erschwert, sondern geradezu verunmöglicht, wenn die Eidg. dadurch, dass sie von unserm Kanton den Ersatz der Kosten der angeordneten Interventionen verlangt, den Parteien neue Nahrung zu heftigster Zwietracht böte. Denn darüber darf man sich keiner Täuschung hingeben, dass, wenn dieser Fall wirklich eintreten sollte, die Parteien — durch gegenseitige Aufbürdung der Verantwortlichkeit für die dem Kanton hieraus entstehende finanzielle Belastung — diesen Umstand ausnützen würden, um die Leidenschaften des Volkes, welche wohl schlummern, aber keineswegs erloschen sind, neu anzufachen und neuer und noch verhängnisvollerer Aufregung zu rufen.

Wenn aber die Eidg. die durch die Arbeit eines ganzen Jahres erwirkte Frucht nicht in einem Tage zerstören, wenn sie dem tessinischen Staatsrat nicht den Weg zur Vollendung der Aufgabe verschliessen will, welche demselben in innigem Zusammenhang mit ihrem eigenen Rat und ihren eigenen Wegleitungen übertragen worden ist, dann gestaltet sich der Erlass fraglicher Kosten zu einer unbestreitbaren und patriotischen Notwendigkeit, nicht nur im Interesse des Kantons Tessin, sondern in demjenigen der Eidg.

Wir hegen deshalb die Zuversicht, dass unser Gesuch, durch die Befürwortung des BR unterstützt, die ungeteilte Zustimmung der h. BVers. finden werde . . . .

In seiner Botsch. vom 15. Dez. 1891 empfahl der BR der BVers. diesem Gesuch zu entsprechen und in Anwendung des Art. 16 Abs. 4 der BV dem Kt. Tessin die Rückerstattung der dem Bunde aus den eidg. Interventionen von 1889 und 1890 erwachsenen Kosten zu erlassen; er führte zur Begründung dieses Antrages folgendes aus:

Wenn die Eidg. die Rückerstattung der Kosten ihrer beiden Interventionen verlangen würde, so müsste der Kanton Tessin besondere finanzielle Massregeln treffen, um diese ebenso schwere als unerwartete Last tragen zu können. Diese Massnahmen hätten eine nochmalige Entfesselung der politischen Leidenschaften zur notwendigen Folge. Die Parteien würden sich mit der frühern Heftigkeit gegenseitig beschuldigen, durch ihre Handlungsweise die eidgenössische Intervention in ihrem Kanton herbeigerufen und diese Kosten veranlasst zu haben. Damit würden wir nochmals und zwar mit eigener Hand jenes Versöhnungswerk gefährden, wofür wir bis jetzt mit Ausdauer, unermüdlich und unentwegt, trotz mannigfacher Enttäuschungen, gewirkt haben, und das wir nicht auf einen Schlag, aber nach und nach zu vollenden hoffen, wenn wir unsere Bemühungen dafür fortsetzen und alle wohlgesinnten, vom gleichen Wunsche beseelten Manner daran weiterarbeiten.

Mit Recht hebt die Tessiner Regierung hervor, wie sehr es sich empfehle, den Sinn des Tessiner Volkes auf seine national-ökonomische Weiterentwicklung hinzulenken und dadurch den Parteikämpfen im Tessin den herben, ja geradezu gewalttätigen Charakter zu nehmen, der ihnen schon allzu lange angehaftet hat, und der für die Eidg. ein Grund zu steter Besorgnis ist. . . .

Die neue Tessiner Regierung scheint begriffen zu haben, dass die überall so hoch geschätzte Arbeitslust und Lebhaftigkeit des tessinischen Volkes besser zu wichtigen öffentlichen Arbeiten verwendet werden könnte, als dass sie sich in unfruchtbaren Zwistigkeiten verzehrt, die

den Parteigeist aufs Äusserste steigern und dadurch den Gedanken an das Wohl des Landes nicht aufkommen lassen. Aber die guten Absichten der Regierung stossen leider auf finanzielle Schwierigkeiten. Der Kanton ist nicht reich, und die Untreue des Staatskassiers Scazziga hat ihm einen Verlust verursacht, von dem er sich nur mit Mühe erholt. Was wäre die Folge, wenn er noch die Kosten der eidg. Interventionen bezahlen müsste? Dann würde jedes Projekt für öffentliche Arbeiten, jeder Verbesserungs- oder Umänderungsversuch auf gewerblichem Gebiete, ja die Hoffnung, dem öffentlichen Leben und den politischen Kämpfen im Kanton Tessin ein friedliches Gepräge zu verleihen, auf lange Zeit hinaus illusorisch gemacht.

Diese Erwägungen scheinen uns den Gedanken auszuschliessen, vom Kanton Tessin die Rückerstattung der Interventionskosten zu verlangen. Die Prüfung früherer Vorgänge führt uns zum gleichen Schluss. Abgesehen von der vom Zürcher Regierungsrate zur Zeit des Tonhallekrawalls im März 1871 angerufenen eidg. Intervention hat die Eidg. seit 1848 niemals den Kantonen die Interventionskosten auferlegt. In dem soeben erwähnten Zürcher Falle ersuchte der Kanton um Erlass der Kosten; die BVers. wies das Gesuch ab. Man kann darüber verschiedener Ansicht sein, ob dieser Entscheid wirklich den Verhältnissen angemessen war; jedenfalls muss hervorgehoben werden, dass in den andern Fällen, insbesondere nach dem Royalistenaufstand in Neuenburg im Jahre 1856 und nach dem blutigen Zusammentreffen der Genfer in Chantepoulet im Jahre 1864, die Eidg. alle ihre Interventionskosten auf sich genommen hat. Heute ist ein solcher Entscheid noch besser gerechtfertigt als damals. Je umfassender das Gebiet der BBefugnisse wird, je enger die Kantone miteinander verbunden, je zahlreicher ihre gemeinsamen Interessen werden, desto mehr bedarf auch der Bund selbst für seine Ruhe und sein Wohlergehen der Aufrechthaltung von Ordnung und Frieden in den Kantonen. Nicht nur im Interesse des Kantons und seiner Einwohner muss der Bund Unruhen vorbeugen oder die Ordnung wieder herstellen, sondern auch im eigenen Interesse, um seiner Würde und seiner Sicherheit willen.

In den eidg. Räten stiess der Antrag des BR auf grossen Widerstand; der NR beschloss zunächst den 24. März 1893 mit 66 gegen 63 Stimmen nur den Erlass von zwei Dritteilen der Kosten; diesem Beschl. beizustimmen beantragte die Mehrheit der Komm. des StR. Der StR selbst aber beschloss den 13. Juni 1893, im Sinne des Antrages des BR, auf die Rückerstattung der Kosten vollständig zu verzichten, und diesem Beschl. stimmte der NR den 7. Juni 1893 bei. Der in der BVers. gestellte Antrag, dem Beschl. die Referendumsklausel beizufügen, wurde abgelehnt; er

trat vielmehr, «weil nicht allgemein verbindlicher Natur», sofort in Kraft. A. S. n. F. XIII 445.

In der Diskussion der eidg. Räte machte Nationalrat Hilty den Erlass von zwei Dritteilen der Kosten befürwortend u. a. folgendes geltend:

Die BV gibt über die Kostenfrage klare Auskunft, indem sie sagt, dass die Kosten in der Regel von dem die Intervention veranlassenden Kanton bezahlt werden, dass es aber der BVers. freistehe, einen ganzen oder teilweisen Erlass auszusprechen. Was die Präcedenzfälle anbelangt, so ist festzustellen, dass es kein Präcedenz in dieser Sache gibt. Das Präcedenz vom Jahre 1856 existiert deshalb nicht, weil die Neuenburger Revolution von den Neuenburgern selbst niedergeschlagen wurde, bevor eidg. Truppen einrückten, und die Kosten, welche der Eidgenossenschaft entstanden sind, sind nicht aus der Intervention, sondern aus der Kriegsrüstung gegen das Ausland entstanden. Wie hätte die Eidg. dazu kommen sollen, dem König von Preussen eine Entschädigung von 2,800,000 Franken aufzuerlegen, und wie hätte sie dazu kommen sollen, den Kanton Neuenburg zur Kostenzahlung zu veranlassen, sie, die im Jahre 1814 gestattete, dass der König von Preussen, welcher 1806 Neuenburg friedlich an Frankreich abgetreten hatte, in Neuenburg einrückte, von weissgekleideten Jungfrauen empfangen wurde, und seine Rechte in Empfang nahm, ohne dass sie ein Wort dazu sagte, und die es in der Tagsatzung von 1832 gestattete, dass der bevollmächtigte Vertreter von Neuenburg den Antrag stellte, Neuenburg von der Schweiz zu trennen? Unter solchen Umständen kann man von einem Präcedenz von Neuenburg in keinem Falle reden; da war die Eidg. staatsrechtlich verpflichtet, die Kosten zu zahlen.

Dagegen sind zwei Präcedenzfälle vorhanden, der von 1864 in Genf, wo es sich um einen Fall handelt, der mit dem Tessiner eine sehr grosse innere und äussere Ähnlichkeit hat, und wo die sämtlichen Kosten erlassen wurden, und der von Zürich, wo die Kosten dagegen nicht erlassen wurden.[1]) Diese beiden Präcedenzfälle sind seit Bestehen des BStaates die einzigen und heben sich gegenseitig auf, und somit wird jetzt durch den Tessiner Fall ein Präcedenzfall geschaffen. Die heutige Abstimmung wird künftig in der Geschichte als ein Präcedenzfall aufgeführt werden, und das ist der eine Grund, weshalb wir

[1]) Die Genfer Interventionskosten betrugen rund Fr. 433,000, die Zürcher ungefähr Fr. 62,000; letztere wurden dem Kt. Zürich überbunden mit der Begründung, laut Ber. der ständer. Komm., dass es sich um eine mehr örtliche Bewegung gehandelt habe, über die Meister zu werden eigentlich zunächst Sache der kant. Organe gewesen wäre.

uns einigermassen über die angenblicklichen Ideen und Gedanken erheben müssen, um nicht ein unrichtiges Präcedenz zu schaffen. Wir müssen jetzt dasjenige tun, was nicht nur für den Augenblick und nicht nur für den Kanton Tessin, sondern für die ganze rechtliche Geschichte der Eidgenossenschaft als das Richtige erscheint.

Der andere Punkt, auf den es ankommt, ist der: in einem wohlgeordneten Staate müssen Revolutionen etwas kosten, selbst wenn sie eine innere Berechtigung haben sollten. Sie dürfen nicht ganz umsonst sein, sie müssen eine gewisse Ausgabe für die Betreffenden, die sie gemacht haben, nach sich ziehen. Das ist auch ein staatsrechtlicher Grundsatz, den man namentlich im Auslande aufrecht erhält.

Stenogr. Bulletin der BVers. 1893, II S. 378.

37. Den 19. Juni 1893, abends um 9 Uhr 15 Min. wurde der Vorsteher des eidg. Militärdep. vom Stadtpräsidenten von Bern von dem Andauern eines Arbeiterkrawalles in der Stadt Bern telephonisch in Kenntnis gesetzt, mit dem Beifügen, es sei zu befürchten, dass das Polizeikorps von Bern und die aufgebotene städtische Feuerwehr zur Wiederherstellung der Ruhe und zur Sicherung der im Verlaufe der Unruhen verhafteten Tumultuanten nicht genügen werden; den Behörden stehen momentan keine Truppen zur Unterstützung des Polizeikorps zur Verfügung, und er ersuche daher dringend darum, Truppen aufzubieten und zur Verfügung zu stellen. Um den kant. Behörden die allfällig nötig werdende Hilfe sofort zur Verfügung zu halten, bis die Reg. von Bern selbst die ihr gut scheinenden Massregeln getroffen hätte, hat der Vorsteher des eidg. Militärdep. die Mannschaften des Schiesskurses für Offiziere der Feldartillerie in Thun und die Infanterierekrutenschule in Luzern mit Extrazügen nach Bern kommen lassen und den städtischen Polizeidirektor, Oberstbrigadier Scherz, zum Platzkommandanten ernannt. Die Artillerieschiesschule von Thun ist in der Nacht um 12 Uhr 10 Min., die Infanterierekrutenschule von Luzern am 20. Juni vormittags 5 Uhr in Bern eingetroffen.

Der BR gab den 20. Juni der Regierung von Bern von den Anordnungen des eidg. Militärdep. Kenntnis in der Meinung, dass es sich dabei um rein provisorische und vorsorgliche Massregeln gehandelt hat, da es nach Art. 16 der BV in erster Linie der Berner Polizei zukommt, für die Aufrechthaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung in der Bundesstadt Sorge zu tragen. Um jedoch von der Tragweite der Unruhen vom 19. Juni genau unterrichtet zu sein, ersuchte der BR die Reg. des Kts. Bern, ihm beförder-

lichst über die Angelegenheit Bericht zu erstatten und ihm gleichzeitig mitzuteilen, was seitens der Reg. zur Aufrechthaltung der Ruhe und Ordnung in der Bundesstadt angeordnet worden ist, oder was sie noch vorzukehren gedenke. Von der Annahme ausgehend, dass es der kant. Reg. möglich sein dürfte, allfällig nötig werdende Vorsichtsmassregeln von sich aus zu treffen, verfügte der BR den 20. Juni weiter, dass die bezeichneten, in Unterrichtskursen befindlichen Truppen innerhalb 24 Stunden wieder nach ihren Waffenplätzen zurückzugehen hätten, da der Unterrichtszweck es nicht gestattet, sie länger als nötig in Bern zu behalten.

Die Reg. des Kts. Bern hat dem BR noch am gleichen Tage ihr Bedauern über die vorgefallenen Unruhen ausgesprochen und ihm mitgeteilt, dass sie das Bataillon Nr. 37 und die Kavallerieschwadron Nr. 10 zur Aufrechthaltung der nun eingetretenen Ruhe aufgeboten habe, und dass daher auf den 21. Juni mittags die zur Zeit in Bern befindlichen Truppen wieder in ihre Schule zurückgezogen werden können. Als Platzkommandanten bestätigte sie den schon vom eidg. Militärdep. mit dieser Aufgabe betrauten Oberst Scherz. Indem die Reg. dem BR für die vom eidg. Militärdep. den städtischen Behörden bereitwillig geleistete vorübergehende Aushilfe bestens dankte, sprach sie die zuversichtliche Hoffnung aus, dass sie im stande sein werde, die Ruhe in Zukunft aufrecht zu erhalten.

B 1893 III 552.

Den 24. Juni stellte sodann die Arbeiterunion Bern das Gesuch, der BR möchte die Frage, ob beim Berner Arbeiterkrawall vom 19. Juni eine eidg. Intervention vorliege, in Erwägung ziehen und je nach Ermessen die nötigen Massnahmen treffen, um eine Überweisung der Angelegenheit an die eidg. Untersuchungsbehörden zu veranlassen. Der BR erwiderte den 29. Juni auf dieses Gesuch, dass bei den fraglichen Ereignissen nicht eine eidg. Intervention, sondern nur eine durch das eidg. Militärdep. innerhalb des Rahmens seiner Kompetenzen verfügte Dislozierung von Truppen stattgefunden habe, und dass deshalb auf die Anregung, es sei das eidg. Untersuchungsverfahren einzuleiten, nicht eingetreten werden könne. B 1893 III 694.

Auf Grund der von den kant. Behörden gegen die bei dem Arbeiterkrawall vom 19. Juni Beteiligten durchgeführten strafgerichtlichen Untersuchung wurden eine Anzahl Personen durch Beschl. der Anklagekammer des Kts. Bern vom 15. Nov. 1893

den kant. Geschworenen zur Aburteilung überwiesen. Hiergegen führten die Angeklagten Beschwerde beim BGer. mit der Behauptung, dass es sich um politische Vergehen gehandelt habe, welche Ursache oder Folge von Unruhen gewesen seien, durch die eine bewaffnete eidg. Intervention veranlasst worden sei. Sie verlangten daher Aufhebung des erwähnten Beschl. der bernischen Anklagekammer und Verweisung vor die Bundesassisen.

Der BR hat sich hierauf den 16. Febr. 1894 gegenüber dem BGer.[1]) wie folgt vernehmen lassen:

Ein Kompetenzkonflikt zwischen Bundes- und kant. Behörden liegt nicht vor, da die letztern nicht eine Kompetenz beanspruchen, welche durch die BBehörden bestritten wird; es besteht demnach für den BR kein Grund, in Sachen als Partei Stellung zu nehmen. Klar ist, dass die Vergehen, welche den Beschwerdeführern zur Last gelegt werden, an sich der kant. Jurisdiktion unterstellt sind; die bundesgerichtliche Kompetenz könnte nur in Frage kommen bei politischen Vergehen nach Art. 45—50 des BStrafrechtes, sofern dieselben im Zusammenhang mit einer bewaffneten eidg. Intervention stünden.

Eine eidg. Intervention im Sinne der BV — ein gebieterisches Eingreifen in die innern Angelegenheiten des Kts. Bern, die Aufhebung der souveränen Gewalt der kant. Behörden — hat bei Anlass der Unruhen am 19. Juni 1893 in Bern nicht stattgefunden. Der BR, der neben der BVers. die ausschliesslich kompetente Behörde ist, einen solchen verfassungsmässigen Ausnahmezustand zu schaffen, hat eine Intervention weder beschlossen noch durchgeführt; auch wurde die vom eidg. Militärdep. angeordnete vorübergehende Hilfeleistung vom BR nie als eine Intervention betrachtet oder als solche genehmigt; deshalb hat der BR am 20. Juni 1893 von den Verfügungen seines Militärdep. lediglich Akt genommen und ausdrücklich erklärt, dass man die Massregeln als rein provisorische und vorsorgliche betrachte, und dass nach Art. 16 der BV es der Reg. von Bern in erster Linie zukomme, für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung zu sorgen. Der BR sah sich deshalb auch nicht veranlasst, nach Anleitung des Art. 4 des BGes. über die BStrafrechtspflege vom 27. Aug. 1851 einen Entscheid darüber zu treffen, ob allfällige politische Vergehen strafgerichtlich zu verfolgen seien... Die strafgerichtliche Untersuchung wurde durch die kant. Gerichtsbehörden durchgeführt und

[1]) Vgl. auch Urteil des BGer. vom 1. März 1894 i. S. Wassilieff und Genossen, in dem das BGer. feststellt, dass es beim Berner Krawall an einer den Vorschriften der BV entsprechenden Anordnung einer bewaffneten eidg. Intervention, die nur vom BR und der BVers. ausgehen könne, jedenfalls mangle, BGer.-Entsch. 1894, XX Nr. 5.

eine nachträgliche direkte Überweisung an die BAssisen im Wege des staatsrechtlichen Rekurses, wie die Beschwerdeführer anstreben, wird wohl kaum angehen, da nach dem Ges. der Beurteilung durch die BAssisen vorangehen müssen: ein Entscheid des BR nach Anleitung des Art. 4 der BStrafrechtspflege, die Untersuchung durch den eidg. Untersuchungsrichter, die Anklage des BAnwalts und die Überweisung durch die Anklagekammer des BGer. B 1894 I 212, II 75.[1])

38. Bei den umfangreichen Ruhestörungen im Kreise III der Stadt Zürich während der Tage vom 26. bis 29. Juli 1896, die sich besonders gegen die zahlreichen in Zürich lebenden italienischen Arbeiter richteten, beschränkte sich die Dazwischenkunft der BBehörden behufs Herstellung der Ruhe darauf, dass ein eidg. Rekrutendetachement zur Verfügung der Zürcher Behörden gestellt wurde. B 1897 II 205, III 569.

38a. Infolge ausgebrochenen Streiks der Tramangestellten sind im Okt. 1902 in Genf erhebliche Unruhen vorgekommen. Die Regierung des Kts. Genf berichtete zwar am 10. Okt. dem BR, dass nach ihrer Ansicht die von ihr aufgebotenen kant. Truppen, Auszug und Reserve, zusammen etwa 3000 Mann, einstweilen zur Wiederherstellung und Aufrechthaltung der öffentlichen Ordnung genügen werden. Da man aber unvorhergesehenen Vorkommnissen gegenüber, die ein Einschreiten der eidg. bewaffneten Macht erforderlich machen konnten, gerüstet sein musste, und da der BR im Hinblick auf Art. 102 Ziff. 10 und 11 der BV eine eventuelle sofortige Wiedereinberufung der BVers., die am 11. Okt. ihre ausserordentliche Herbstsession schloss, vermeiden wollte, suchte er am 11. Okt. bei der BVers. die Vollmacht nach, eintretendenfalls zur Aufrechthaltung der öffentlichen Ordnung in Genf Truppen in der Zahl von über 2000 Mann einzuberufen und so lange als nötig im Dienste zu behalten. Die BVers. hat hierauf am gleichen 11. Okt., unmittelbar vor Schlusserklärung ihrer Session, dem BR die nachgesuchte Vollmacht, ohne Gegenantrag und einstimmig, erteilt. Zu einer eidg. Intervention und zum Aufgebot der vom BR für diesen Zweck bereits bestimmten Truppen kam es nicht, da es den Genfer Behörden gelang, von sich aus der Bewegung Herr zu werden. B 1902 IV 642.

---

[1]) Vgl. Hilty, Politisches Jahrbuch a. O. 1893, VIII S. 400, 507, 586 ff.

4. Kapitel.

Gewährleistung der kantonalen Verfassungen durch den Bund.

BV 1874 Art. 6 und 85 Ziff. 7 gleich BV 1848 Art. 6 und 74 Ziff. 7, A. S. I 4, 24, n. F. I 2, 25; Art. 2 der Übergangsbest. der BV 1874, vgl. hiezu Art. 4 der Übergangsbest. der BV 1848, A. S. I 35, n. F. I 36.

I. Allgemeines.[1])

39. Der BR hat gemäss Art. 102 Ziff. 3 der BV u. a. «für die Garantie der Kantonalverfassungen zu wachen». Diese Aufgabe kann nicht die Tragweite haben, dass der BR alle Beschwerden, die wegen wirklicher oder angeblicher Verletzung von Bestimmungen einer KV erhoben werden, zu behandeln und zu erledigen habe. Nicht nur spricht gegen eine derartige Annahme der Wortlaut des Art. 102 Ziff. 3 der BV selbst, sondern es würde derselbe, so aufgefasst, mit andern Bestimmungen der BV und der BGesetzgebung in direktem Widerspruche stehen, insbesondere mit den Bestimmungen, welche die Kompetenz des BGer. in Beschwerdefällen wegen Verletzung der KV begründen.[2])

Der BR hat vielmehr auf Grund seines verf.-rechtlichen Mandates zur Aufrechthaltung einer kant. Verf.-Bestimmung erst dann zu intervenieren, wenn die Wirksamkeit der vom Bunde gewährleisteten KV überhaupt in Frage gestellt würde, oder wenn die Rechte, welche die Bürger auf Grund derselben anzusprechen haben, von den zuständigen Behörden augenscheinlich missachtet werden sollten.

BR den 30. Dez. 1885 i. S. v. Haller und Büttiker betr. die Solothurner Wahlkreise für Geschworenenwahlen, B 1886 I 963; Erste Auflage II, Nr. **781.**

40. Die Gewährleistung einer Kantonsverfassung hat nicht den Sinn, dass die einzelnen Bestimmungen für immer anerkannt

[1]) Vgl. auch BGer.-Entsch. 1891, XVII S. 630 Erw. 4; 1896, XXII Nr. 1; Stenogr. Bulletin der BVers. 1896, VI S. 278.

[2]) Vgl. Organis.-Ges. der BRechtspflege vom 22. März 1893, Art. 175 ff.

bleiben, auch wenn sie mit der Entwicklung der BV nicht Schritt halten, sondern mit dieser in Widerspruch kommen sollten (Art. 2 der Übergangsbest. zur BV).

BR den 9. Dez. 1875, B 1875 IV 1202, 1876 III 186.

41. Im Staatsrecht gibt es keine Verjährung; die mit der BV im Widerspruch stehende Vorschrift einer KV kommt dadurch, dass sie längere Zeit unangefochten angewendet werden kann, nicht in Einklang mit der BV. Auch waren die BBehörden niemals verpflichtet, die KV zu durchsuchen, um auszumitteln, welche Sätze mit der BV im Widerspruch stehen möchten. Die kant. Behörden haben es in der Regel vorgezogen, von sich aus die Initiative zu ergreifen, um vorhandene Widersprüche auszugleichen, ohne die Intervention der BBehörden abzuwarten.

BR den 9. Dez. 1875, B 1875 IV 1203.

42. Wenn auch eine KV als Ganzes nur durch den betr. Kanton kann abgeändert werden, so versteht es sich von selbst, dass einzelne Bestimmungen einer solchen Verf. von den BBehörden ausser Kraft gesetzt werden können, sobald die Behörden offiziell oder auf dem Wege der Beschwerde sich davon überzeugt haben, dass sie mit der BV im Widerspruch stehen. Der Art. 2 der Übergangsbest. zur BV hätte ja gar keinen Zweck und würde gar keine Vollziehung finden, wenn alle Widersprüche der kant. Verfassungen so lange in Kraft verbleiben könnten, bis sie auf gesetzlichem Wege, d. h. auf dem Wege der Revision, abgeändert worden wären. Es folgt vielmehr jene Kompetenz der BBehörden aus den Art. 2, 3 und 85 Ziff. 8 der BV von 1874 und aus Art. 2 der Übergangsbest. zu der letztern. Man darf sogar die Behauptung aufstellen, dass die BBehörden die Pflicht haben, eine mit der BV in Widerspruch stehende Vorschrift einer KV ausser Kraft zu erklären, gerade weil sie berufen sind, die BV zu handhaben, und weil der Bund in Art. 5 der BV die verfassungsmässigen Rechte der Bürger unter seine Garantie genommen hat.

BR den 9. Dez. 1875, B 1875 IV 1206.

43. Das Begehren Gendre und Genossen vom 7. Juni 1875, dahingehend, dass, bevor die Verf. des Kts. Freiburg in ihrem ganzen Inhalte mit der BV in Übereinstimmung gebracht worden sei, die BBehörden nicht auf den Inhalt des von der Freiburger Reg. zur Gewährleistung vorgelegten revidierten Art. 22 der KV eintreten möchten, wurde von der BVers. abgelehnt.

Die BVers. sprach gemäss dem Antrag des BR die eidg. Gewährleistung des revidierten Artikels aus. Der BR motivierte seinen Antrag in einem Ber. an die BVers. vom 4. Sept. 1875 wie folgt:

Die Verf. des Kts. Freiburg enthält ohne Zweifel verschiedene Bestimmungen, welche mit der BV vom Jahre 1874 im Widerspruch stehen. Die Reg. des Kts. Freiburg ist selbst weit entfernt, diese Tatsache bestreiten zu wollen. Ja, man kann noch weiter gehen und die Behauptung aufstellen, dass zur Zeit, da die neue BV ihre Sanktion durch das Schweizervolk erhielt, alle KV mit derselben mehr oder weniger im Widerspruch standen.

Dennoch schien es der BVers., welche diese Tatsache genügend kannte, nicht nötig zu sein, eine Bestimmung aufzunehmen, wodurch den Kantonen die Pflicht auferlegt worden wäre, ihre Verfassungen mit der BV in Übereinstimmung zu bringen. Sie begnügte sich mit der Vorschrift in Art. 2 der Übergangsbest., wonach diejenigen Vorschriften der kant. Verfassungen und Gesetze, welche mit der neuen BV im Widerspruch stehen, mit der Annahme derselben, bezw. mit dem Erlass der darin in Aussicht genommenen BGesetze ausser Kraft treten mussten.

Damit steht der Art. 3 der BV in Verbindung. Nach dem klaren Wortlaut dieser zwei Artikel sollen keine Vorschriften kant. Verfassungen und Gesetze angewendet werden dürfen, wenn und soweit sie mit der BV oder mit BGes., die in Vollziehung der BV erlassen worden sind, im Widerspruche stehen.

Die BV ihrerseits kann nur in Vollziehung gesetzt werden:

1. Auf dem Wege der BGesetzgebung über die dem Bunde zugewiesenen Materien;

2. durch Prüfung der kant. Verfassungen oder Verf.-Gesetze, wenn dieselben gemäss Art. 6 der BV der BVers. zur Gewährleistung vorgelegt werden;

3. durch Prüfung von kant. Gesetzen, soweit diese nach Vorschrift der BV den BBehörden vorgelegt werden müssen;

4. bei Anlass von Beschwerden gegen die Entscheide kant. Behörden. In diesem Falle sind bekanntlich nicht bloss die politischen Behörden zur Vollziehung und Ausbildung der BV berufen, sondern auch das BGer.

Die Revision einer kant. Verfassung kann also weder von dem Bunde befohlen, noch von ihm selbst an die Hand genommen werden. Die politischen und die richterlichen BBehörden müssen sich darauf beschränken, die Verfassungsmässigkeit der einzelnen Entscheide der kant. Behörden zu prüfen, wenn die Beteiligten auf Grund der BV dieselben angreifen zu können glauben. B 1875 IV 236, 245.

44. Anlässlich der Prüfung eines die kant. Verfassung ändernden Beschl. der Landsgemeinde des Kts. Appenzell I. Rh. vom 25. April 1880 verweist der BR in seiner Botsch. vom 18. Aug. 1880 auf die Bestimmungen der Art. 12, 28, 47 Abs. 2 dieser KV, welche teilweise in offenbarem Widerspruch zur BV, insbesondere zu Art. 27 derselben stehen. Schon in einem Schreiben des Landammanns und der Standeskomm. des Kts. Appenzell vom 15. Juli 1874 an den BR wurde anerkannt, dass diese Bestimmungen durch Art. 2 der Übergangsbest. der BV ohne weiteres abgeändert worden sind. Der Verfassungstext wurde aber seitens der Landsgemeinde nicht abgeändert, weil ein dahin zielender Antrag nie gestellt worden war. Es wäre allerdings wünschbar gewesen — bemerkt der BR — wenn die Landsgemeinde den Anlass der Revision im Jahre 1880 benutzt hätte, um die Aufhebung der mit der BV im Widerspruch stehenden Bestimmungen der KV direkt auszusprechen; allein es ist bis anhin davon abgesehen worden, die Kantone anzuhalten, dass sie ihre Verf. mit der BV formell in Einklang bringen. B 1880 III 642.

45. Unter der Herrschaft der BV von 1848 wurde im Kt. Zug eine neue Verfassung beschlossen und vom Volke angenommen. Dieselbe wurde auch unter der Herrschaft der BV von 1848 den BBehörden vorgelegt. Eingelaufene Beschwerden verzögerten jedoch die Schlussnahme der BVers. Es trat die BV von 1874 in Kraft, und so war die Frage der Erteilung der eidg. Gewährleistung unter der Herrschaft und nach den Vorschriften der revidierten BV vom 29. Mai 1874 zu prüfen. Im Ber. der Komm. des StR vom 15. Juni 1874 (Kappeler) wird gesagt:

Gewiss wäre es nutzlose Arbeit, die Verf. erst an Hand der alten BV zu prüfen und ein zweites Mal nach der revidierten. Der letztern muss die kant. Verf. ja unter allen Umständen entsprechen, und somit ist der letzte und nunmehr einzig giltige Masstab von vorneherein an die Prüfung zu legen. Das meiste, was nicht gewährleistet werden kann, verstösst in der Tat nur gegen die revidierte BV, nicht gegen die frühere, und die Zuger Verf. teilt sachlich hierin das Schicksal der meisten oder gar aller unter der BV von 1848 sanktionierten KV, von denen kaum eine sein wird, die nicht durch die BRevision etwelche Modifikationen erleiden muss. B 1874 II 489.

46. In der ordentlichen Landsgemeinde des Kts. Glarus vom 11. Mai 1873 und in derjenigen vom 3. Mai 1874 wurden mehrere Bestimmungen der KVerf. revidiert. Der BR, der am 22. Mai die

revidierten Verf.-Bestimmungen auf Grund der BV von 1848 prüfte, beantragte die vorbehaltlose Erteilung der eidg. Gewährleistung; die Komm. des StR dagegen beanstandete in ihrem Bericht vom 5. Juni 1874 (A. Roth) die revidierten §§ 88 und 89.

In § 88 ist den Niedergelassenen das Stimmrecht an der Kirchgemeinde eingeräumt, und zwar denjenigen Kantons- und Schweizerbürgern der betreffenden Konfession, die seit wenigstens einem Jahre in einer zur Kirchgemeinde gehörigen Ortschaft niedergelassen sind. Dieselbe Berücksichtigung der Niedergelassenen enthält der § 89 mit Beziehung auf die Schulgemeinde in folgender Fassung:

> Ebenso besteht die Schulgemeinde aus sämtlichen innerhalb der Gemeinde wohnenden Schulgenossen, einschliesslich derjenigen dem betreffenden Schulkreise zugeteilten Kantons- und Schweizerbürger, welche seit wenigstens einem Jahre in einer Ortschaft derselben niedergelassen sind.

Dem Antrage der Komm. des StR zustimmend, hat die BVers. den 17. Juni 1874,

> in Betracht, dass die abgeänderten Bestimmungen der Verf. des Kts. Glarus, die §§ 88 und 89 ausgenommen, mit der BV in keiner Weise im Widerspruche stehen, und dass die in den genannten §§ 88 und 89 enthaltenen, mit dem Art. 43 der BV vom 29. Mai 1874 im Widerspruche stehenden Bestimmungen, insoweit dieselben für die Erwerbung des Stimmrechts eine Niederlassungsdauer von einem Jahre, bezw. von mehr als drei Monaten verlangen, durch den Art. 2 der Übergangsbest. der BV ohne weiteres als aufgehoben betrachtet werden müssen,

beschlossen:

> Den erwähnten revidierten Bestimmungen der Verf. des Kts. Glarus wird im Sinne vorstehender Erwägungen die bundesgemässe Garantie erteilt.

A. S. n. F. I 43; B 1874 I 980, 1122; 1875 II 565.

47. Bei der Prüfung der revidierten Verf. des Kts. Zug vom Dez. 1873 war die Komm. des StR zu der Überzeugung gelangt, dass mehrere Bestimmungen dieser Verf. mit der BV von 1874 im Widerspruch ständen und deshalb nicht die eidg. Gewährleistung erhalten könnten.

Wir finden, sagt die Komm. in ihrem Bericht vom 15. Juni 1874 (Kappeler), dass es nicht genügen würde, die Verf. summarisch zu garantieren, um in einer allgemeinen Klausel beizufügen, dass nachgehends

Übereinstimmung mit der revidierten BV zu erzielen sei. Es scheint uns notwendig, dass, zumal bei einigen dieser Artikel, die Räte ihre Auffassung und Interpretation der BV bestimmt aussprechen und die vorzunehmenden Änderungen deutlich bezeichnen. Und zur Begründung des Antrages, einzelne Art. nicht zu garantieren und Wiedervorlage zu verlangen, im übrigen aber die Verf. zu garantieren, bemerkt die Komm.: Die alte Verf. des Kts. Zug ist aboliert; es sind nur Behörden da, wenigstens kantonale, die kraft der neuen Verf. existieren und amten. Würde man die Verf. nicht in allem in Kraft lassen, was man nicht beanstandet hat, so ergäbe sich für die Zwischenzeit ein ganz anormaler, verfassungsloser Zustand; dagegen scheint uns die gewählte Form alle Inkonvenienzen zu beseitigen.

Die BVers. pflichtete durch ihre Beschlussfassung vom 17. Juni 1874 dieser Auffassung bei. B 1874 II 492, 494, A. S. n. F. I 45; vgl. Nr. **64.**

48. Den 11. Febr. 1892 teilte der Tessiner Staatsrat dem BR mit, dass die Punkte, über die sich der demnächst zusammentretende kant. Verfassungsrat auszusprechen habe, folgende seien: Festsetzung der Grundlage für die Wahl der Volksvertreter und Feststellung der Bedingungen des Stimmrechtes der Auswanderer; gleichzeitig erbat er sich die Ansichtsäusserung des BR darüber: ob und inwieweit eine Verf.-Bestimmung, die als Grundlage für die Vertretung im Grossen Rate die heimatberechtigte tessinische Bevölkerung mit Hinzuziehung der niedergelassenen Bevölkerung aus andern Schweizerkantonen feststellen würde, als dem BRecht entsprechend anzusehen sei, und ebenso, ob und inwieweit eine Verf.-Bestimmung, die den im Auslande wohnenden Tessinern die Ausübung der politischen Rechte im Kanton gestatten würde, als dem BRechte entsprechend betrachtet würde.

In seiner Antwort vom 18. März 1892 lehnte es der BR ab, seine Ansicht über die aufgeworfenen Fragen auszusprechen, da die Gewährleistung der kant. Verf. in die Kompetenz der BVers. falle und es bloss einen akademischen und daher auch sehr problematischen Wert hätte, wenn der BR sich in diesem Stadium der Angelegenheit schon zu Ansichtsäusserungen herbeiliesse, die in der Folge von der BVers. desavouiert werden könnten.

B 1892 I 1056; vgl. oben S. 184.

49. Die Frage, ob die Einführung einer KV bis nach erlangter eidg. Gewährleistung zu suspendieren sei, ist bereits im Jahre 1850 in verneinendem Sinne entschieden worden und hat seither keine andere Beantwortung gefunden.

BR den 14. April 1883, B 1883 II 377. Vgl. Ullmer I S. 21, B 1851 II 318.

50. Der Staatsrat des Kts. Genf stellte mit Schreiben vom 6. April 1874 das Gesuch an den BR: der BR möchte sofort die eidg. Gewährleistung zwei Verfassungsgesetzen vom 18. und 21. März erteilen, damit dieselben bei den bevorstehenden Abstimmungen anfangs Mai in Anwendung gebracht werden könnten.

Die Prüfung dieser Verf.-Ges. ergab zwar, dass dieselben nichts enthalten, was mit der alten oder mit der neuen BV in Widerspruch wäre. Allein angesichts von Art. 74 Ziff. 7 der BV von 1848 und Art. 85 Ziff. 7 der neuen BV, wonach die Garantie der Verf. der Kantone in die Befugnis der beiden eidg. Räte gelegt ist, konnte dem Gesuche, so wie dasselbe gestellt worden war, nicht entsprochen werden. In Betracht jedoch des Umstandes, dass gegen die erwähnten Verf.-Ges. keinerlei Reklamationen erhoben worden waren, und dass solche auch nicht zu erwarten waren, sowie in Berücksichtigung der Tatsache, dass in ähnlichen Fällen die Kantone schon oft einzelne Partien neuer Verf. in Vollziehung gesetzt hatten, eröffnete der BR dem Staatsrate, dass er gegen die sofortige Anwendung der erwähnten Verfassungsänderungen keine Einwendung erhebe. B 1874 I 917.

51. Wenn die annehmende Mehrheit der Bürger, die an der Abstimmung über einen von der kompetenten kant. Behörde festgestellten Verf.-Entw. teilnehmen, sich als eine geringe darstellt, so rechtfertigt dieser Umstand — beim Mangel einer auf tatsächlichen Vorgängen und Anhaltspunkten beruhenden Beschwerde — die BBehörde nicht, in die Richtigkeit des amtlich konstatierten und proklamierten Abstimmungsresultates Zweifel zu setzen, und von Bundeswegen eine Untersuchung der Verbalprozesse und Stimmzettel eintreten zu lassen.

BR den 14. April 1883, B 1883 II 381.

52. Die Frage, ob die BVers. befugt sei, die einem kant. Verf.-Ges. erteilte eidg. Gewährleistung wiederum zu entziehen, wurde vom eidg. Justizdep. im Nov. 1890 anlässlich der Petition Censi und Gabuzzi bejaht; die Petenten verlangten, dass dem Tessiner Verf.-Ges. vom 8. Jan. 1880 (dem sog. Riformino) die eidg. Gewährleistung entzogen werde. Das Dep. führte aus:

Unseres Erachtens muss der BBehörde das Recht zustehen, die Erklärung, dass ein kant. Verf-Rechtssatz mit dem BRechte in Übereinstimmung sich befinde, zu widerrufen und demnach die Gewährleistung jenes Rechtssatzes zurückzunehmen. Dieses Recht muss

der BBehörde zustehen, da Verhältnisse eintreten können, welche sie nötigen, auf ihre Erklärung zurückzukommen, Verhältnisse, die den Voraussetzungen widersprechen, von denen sie bei der Garantieerteilung ausgegangen ist. Die Behörde kann in der Folge sich überzeugen, dass sie bei ihrer Beschlussfassung ein Versehen begangen oder in einem Irrtum sich befunden hat, oder sie kann durch die tatsächlichen Verhältnisse dahin belehrt werden, dass der kant. Rechtssatz in bundesrechtlich unanfechtbarer Weise praktisch nicht durchführbar ist.

Vgl. auch B 1863 III 327, 328, 1864 I 327, 1868 II 505.[1])

II. Die vom Bunde gewährleisteten Kantonsverfassungen.[2])

Verfassung des Kantons Zürich.[3])

53. I. Verfassung vom Jahre 1869, in der Volksabstimmung vom 18. April 1869 angenommen.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 22. Juli 1869, A. S. IX 866. — Botsch. des BR vom 7. Juni 1869, B 1869 II 215; Ber. der Komm. des StR vom 9. Juli 1869 (Aepli), B 1869 II 945.

Die Verf. vom Jahre 1869 trat an Stelle derjenigen vom 10. März 1831. In der Volksabstimmung vom 26. Mai 1868 wurde die Revision der Verf. beschlossen und deren Vornahme einem Verfassungsrate übertragen. Dieser hatte seine Arbeit am 31. März 1869 beendigt; in der darauf angeordneten Volksabstimmung vom 18. April wurde die neue Verf. mit 35,458 gegen 22,366 Stimmen angenommen; von 64,737 Stimmberechtigten hatten 58,896 (91%) an der Abstimmung teilgenommen.

[1]) Vgl. Hilty, Politisches Jahrbuch o. O. VI, S. 415, der die Ansicht vertritt, die Garantieerklärung könne von der BVers. nicht zurückgezogen werden. Sieht man von dem Fall ab, wo die Garantieerklärung unwirksam wird, weil das Bundesrecht durch gesetzgeberischen Akt oder Interpretation der kompetenten Behörde geändert worden ist, so wird man der Ansicht Hilty's gegenüber derjenigen des eidg. Justizdep. den Vorzug geben müssen, da sonst die Garantieerklärung überhaupt rechtlich bedeutungslos wäre.

[2]) Vgl. Sammlung enthaltend die Bundesverfassung und die in Kraft bestehenden Kantonsverfassungen (mit den bis 15. Aug. 1891 vorgekommenen Abänderungen). Im Auftrage des Schweiz. BR von der Bundeskanzlei herausgegeben. Bern, Buchdruckerei Karl Stämpfli & Cie., 1891. — Die seitherigen Verf.-Erlasse sind in jährlich erscheinenden Supplementen zu dieser Sammlung enthalten, die gleichfalls von der BKanzlei herausgegeben werden. Die Sammlung von 1891 trat an Stelle derjenigen von 1880 (Bern, Stampfli, Lack und Scheim), welch letztere die von 1864 (Lausanne, A. Larpin) ersetzt hat.

[3]) Vgl. H. Sträuli, Verfassung des eidg. Standes Zürich vom 18. April 1869, mit Anmerkungen und einer geschichtlichen Einleitung herausgegeben. Winterthur 1902.

Der BR, die Gewährleistung dieser Verf. beantragend, hebt in seiner Botsch. vom 7. Juni 1869 hervor:

Was das Verhältnis des Kts. Zürich zu andern Kantonen betrifft, so sind in dieser Verf. Bestimmungen enthalten, die weiter gehen als die BV von 1848. . . . . Die innern Verhältnisse des Kts. betr. wird die neue Verf. gegenüber der alten durch eine möglichst weitgehende Umwandlung der Repräsentativrepublik in eine solche mit unmittelbarer Volksgesetzgebung charakterisiert, indem das Recht zur Initiative allen Stimmberechtigten in gesetzgeberischen Fragen eingeräumt wird, ebenso das Referendum eingeführt wird. Es ist also künftig der Kantonsrat nicht mehr gesetzgebender Körper, sondern nur Vorberatungsbehörde und nur in gewissen näher bezeichneten Angelegenheiten kann er fernerhin definitiv beschliessen. Ausser den Verf.-Änderungen sollen künftig alle Gesetze und Konkordate, alle Beschlüsse, welche dem Kantonsrat nicht speziell vorbehalten sind, und Schlussnahmen, die er von sich aus dem Volke zur Genehmigung vorlegen will, der Volksabstimmung zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden. Ferner ist allen Stimmberechtigten das Recht eingeräumt, in der Form der einfachen Anregung oder auch durch Vorlage eines ausgearbeiteten Entw. das Begehren um Erlass oder um Aufhebung oder Abänderung eines Ges. oder eines Beschl., der verfassungsgemäss nicht ausschliesslich in die Kompetenz des Kantonsrates fällt, zu stellen, und es muss dieses Begehren dem Volke zum Entscheide vorgelegt werden, wenn ein Drittel der Mitglieder des Kantonsrates dasselbe unterstützt. Ebenso muss ein Volksentscheid in dem Falle veranlasst werden, wenn 5000 Stimmberechtigte, einzeln oder in Gemeindeversammlungen, für ein solches Begehren sich ausgesprochen haben, insofern der Kantonsrat demselben nicht von sich aus entsprechen sollte.

Eine Revision der Verf. kann jederzeit, in ihrer Gesamtheit oder in einzelnen Teilen, auf dem Wege der Gesetzgebung vorgenommen werden. B 1869 II 216.

Und der Bericht der Komm. des StR vom 9. Juli 1869 (Aepli) enthält über die Zürcher Verf. 1869, die Thurgauer Verf. 1869 und über ein Luzerner Verf.-Ges. 1869 folgende allgemeine, insbesondere rechtsvergleichende Betrachtung:

Obgleich die genannten drei Vorlagen zu keinerlei Beanstandung Veranlassung geben, so lohnt es sich doch, der wenigstens teilweisen Neuheit der aufgenommenen Grundsätze wegen, diese letztern etwas näher ins Auge zu fassen.

1. Die Volksabstimmung (Referendum). Bekanntlich bestand, abgesehen von den nach rein demokratischen Formen verwalteten sog. Landsgemeinde-Kantonen, das Referendum schon früher in

den Kantonen Graubünden und Wallis. In der Verfassung von Graubünden von 1854 findet es nach Art. 5 und 6 in den Worten Ausdruck: «Der Grosse Rat bildet . . . . . die beratschlagende Behörde über die dem Volk zur Genehmigung vorzulegenden Verfassungsbestimmungen, Gesetze und Staatsverträge. Er erlässt an die Kreise die Anfragen über Annahme oder Nichtannahme der von ihm beschlossenen und dem Volke vorzulegenden Rekapitulationspunkte, klassifiziert die darüber eingehenden Mehren durch Zusammentragung sämtlicher abgegebenen Stimmen und veröffentlicht das Ergebnis derselben». Die Walliser Verfassung von 1844 enthielt im Art. 71 folgende Vorschrift: «Les lois, les capitulations militaires et les décrets de finance et de naturalisation seront référés aux assemblées primaires et ne seront exécutoires qu'après avoir été adoptés par la majorité des citoyens qui auront pris part à la votation.» In der Verfassung von 1852 leistete jedoch Wallis auf dieses ausgedehnte Referendum Verzicht und hielt ein solches nur noch für Verfassungsfragen, Abänderung der Grundlagen des Finanzsystems und Erhöhung des Steueransatzes aufrecht.

Waadt führte 1845 (Art. 21 der Verf.) eine Art Referendum ein, indem der Grosse Rat von sich aus oder auf Begehren von 8000 Bürgern alle beliebigen Vorschläge an die Abstimmung der Gemeindeversammlungen bringen konnte, Bern 1846 (§ 6 der Verf.), indem durch die Gesetze Gegenstände an die Abstimmung der politischen Versammlungen der Gemeindsbezirke gebracht werden konnten.[1]) Das reine Referendum führte Schwyz 1848 gleichzeitig mit Abschaffung der Landsgemeinde durch Vorbehalt der Genehmigung der Gesetze durch die Kreisgemeinden ein. Die Verfassung von Neuenburg von 1858 schreibt vor (Art. 39), dass alle Anleihen oder finanziellen Verpflichtungen, welche Fr. 500,000 übersteigen, der Ratifikation des Volkes unterstellt werden müssen. Die Verfassung von Waadt von 1861 fügte den Bestimmungen derjenigen von 1845 bei (Art. 28 und 49), dass die Vermehrung der Staatsschuld um mehr als eine Million Franken durch Anleihen oder finanzielle Verpflichtungen während einer Legislaturperiode von vier Jahren der Genehmigung der Gemeindeversammlungen unterbreitet werden müssen. Endlich bestimmt die Verfassung von Basel-Landschaft von 1863 (Art. 46), dass je im Frühjahr und Herbst Gesetze, allgemein verbindliche Beschlüsse des Landrates und Verträge der Genehmigung der Gemeindeversammlungen zu unterstellen sind.

Luzern beschränkt nun eine allgemeine Abstimmung über Gesetze, Staatsverträge und Finanzdekrete, welche eine einmalige ausser-

[1]) Im Kt. Bern wurde unterm 13. Mai 1869 das sog. Referendumsges., welches das obligatorische Referendum einführte, erlassen, vgl. unten S. 216 Ziffer 1.

ordentliche Ausgabe von Fr. 200,000 oder eine jährliche von Fr. 20,000 veranlassen, auf den Fall, dass ein Dritteil der sämtlichen Mitglieder des Grossen Rates es verlangt, oder dass es von 4000 Bürgern begehrt, oder endlich vom Grossen Rat überhaupt beschlossen wird. Thurgau und Zürich ordnen dagegen, wie Basel-Landschaft, regelmässige Abstimmungen im Früh- und Spätjahr an: über alle Gesetze und Konkordate, über finanzielle Beschlüsse, Thurgau, wenn eine einmalige Ausgabe von wenigstens Fr. 50,000 oder eine jährliche von wenigstens Fr. 10,000, Zürich, wenn eine einmalige Ausgabe von wenigstens Fr. 250,000, oder eine jährliche von Fr. 20,000 veranlasst wird, und endlich über alle Schlussnahmen, welche der Kantonsrat überhaupt an die Entscheidung des Volkes bringen will. In Thurgau ist die Teilnahme an der Abstimmung obligatorisch, und es kann derselben eine Beratung vorausgehen; in Luzern und Zürich ist sie nicht obligatorisch, doch müssen an derselben im erstern Kanton wenigstens 13,000 Bürger teil genommen haben, und wird im letztern die Beteiligung bei der Abstimmung als eine allgemeine Bürgerpflicht erklärt, die Abstimmung selbst aber mittelst Stimmurnen, also ohne vorausgehende Beratung, vorgenommen.[1])

2. Das Vorschlagsrecht (Initiative). Ein solches kannte in beschränktem Masse schon die Verf. des Kts. Zug von 1814, welche den Gemeinden und Gemeinderäten das Recht einräumte, Vorschläge auf Erlassung neuer oder Abänderung bestehender Gesetze an den Kantonsrat einzureichen, der darüber an den dreifachen Landrat, als die eigentliche gesetzgebende Behörde, Anträge zu stellen hatte. Im Jahr 1845 hat die Verf. des Kts. Waadt die Bestimmung eingeführt und im Jahr 1846 durch ein besonderes Gesetz «sur l'exercice de la souveraineté du peuple» näher entwickelt, nach welchem 8000 Aktivbürger die Abstimmung des Volkes über alle beliebigen Vorschläge verlangen und veranlassen können. Im Jahr 1861 wurde diese Berechtigung an das Begehren von nur noch 6000 Aktivbürgern geknüpft.

Die Abänderungen der Luzerner Verfassung enthalten hierüber nichts. Die Thurgauer Verfassung schreibt vor, dass 2500 Bürger den Erlass eines neuen, die Aufhebung oder Abänderung eines bestehenden Gesetzes oder Beschlusses verlangen können, der Grosse Rat darüber zu beraten und das Ergebnis seiner Beratung der Volksabstimmung zu

[1]) Es ist nicht uninteressant, zu konstatieren, wie in diesem Ber. der heute geläufige Gegensatz zwischen obligatorischem und fakultativem Referendum nicht in seiner vollen Schärfe zum Ausdruck kommt, wie dagegen die Frage des Stimmzwanges besprochen wird. Im Kanton Zürich ist die obligatorische Stimmabgabe durch das kant. Ges. über Wahlen und Abstimmungen vom 29. Juni 1890 näher festgesetzt worden. Vgl. Sträuli a. O., S. 150, 151.

unterbreiten hat. Nach der Zürcher Verf. ist das Begehren auf Erlass, Abänderung oder Aufhebung eines Gesetzes oder Beschlusses, wenn es von einem Einzelnen oder einer Behörde gestellt und von einem Dritteil der Mitglieder des Kantonsrates unterstützt wird, an den Entscheid des Volkes zu bringen. Der gleiche Entscheid ist einzuholen, wenn 5000 Stimmberechtigte ein solches Begehren stellen und der Kantonsrat nicht von sich aus entsprechen will.

3. Die Abberufung. Das Abberufungsrecht des Grossen Rates, das schon in den Art. 6 und 22 der Verf. des Kts. Bern von 1846 enthalten ist, findet sich auch in den Verfassungen der Kantone Luzern und Thurgau. Im erstern bedarf es des Begehrens von 5000 stimmfähigen Bürgern, um über die Frage eine allgemeine Abstimmung zu veranlassen. Wird dieselbe durch die absolute Mehrheit der stimmfähigen Einwohner bejaht, so muss zu einer Neubestellung des Grossen Rates und durch diesen auch des Reg.-Rates geschritten werden. Im Kt. Thurgau ist ebenfalls die Anzahl von 5000 Stimmberechtigten erforderlich, um eine allgemeine Abstimmung über Abberufung des Grossen Rates oder des Reg.-Rates zu veranlassen. Es genügt jedoch für die Abberufung selbst die absolute Mehrheit der Stimmenden. Die Verf. von Zürich kennt das Abberufungsrecht nicht.

4. Die Wahl der Regierung. Die Bestellung der Reg. durch das Volk ist im Kt. Genf 1847 und im Kt. Basel-Landschaft 1863 eingeführt worden, und wird nun auch in den Verf. von Thurgau und Zürich vorgeschrieben. Diese letztern haben überdies auch die Erneuerung der Mitglieder des StR der unmittelbaren Volkswahl vorbehalten.

5. Die volkswirtschaftlichen Aufgaben des Staates. Auch in Bezug auf diese Punkte enthalten bereits ältere Verfassungen Anklänge, so diejenige von Solothurn von 1856, welche (Art. 48) vorschreibt: «Der Staat hat das Kreditwesen zu heben und zu schützen; er sorgt namentlich für die Errichtung einer unter seiner Aufsicht stehenden Hypothekar- und Leihbank und hat dazu, so viel in seiner Stellung liegt, mitzuwirken.» In den Verf. von Thurgau und Zürich finden sich über dieses Kapitel besondere Abschnitte, jedoch mit wesentlich verschiedener Tragweite. Beide rufen der Errichtung von Kantonalbanken zur Hebung des Kreditwesens und stellen Staatshilfe für Eisenbahnbauten in Aussicht, Thurgau immerhin mit ausdrücklichem Vorbehalt der Möglichkeit und der vorhandenen Kräfte. Thurgau ruft nur der Staatsbeteiligung für Unterbringung armer, unheilbarer Kranken, während Zürich ausreichendere Beihilfe des Staates für das Armenwesen in verschiedener Richtung in Aussicht stellt. Thurgau sichert der Landwirtschaft, dem Handel und Gewerbe und der Obsorge für Wohl und Gesundheit der arbeitenden Klassen den Schutz und die Förderung

des Staates zu. Zürich will die Entwicklung des auf Selbsthilfe beruhenden Genossenschaftswesens erleichtern und auf dem Wege der Gesetzgebung die zum Schutze der Arbeiter nötigen Bestimmungen erlassen. Thurgau erklärt die Kantonseinwohner etc. nach Verhältnis ihrer ökonomischen Hilfsmittel pflichtig, an die allgemeinen Bedürfnisse der Staatsbürger beizutragen, stellt Inventarisation des Vermögens und Bestrafung der Vermögensverheimlichung in Aussicht und weist die Gesetzgebung an, den Bezug der indirekten Abgaben zu regeln. Zürich schreibt grundsätzlich die Progression der Vermögens- und Einkommenssteuer, insoweit sie vom Staate in Anspruch genommen werden, vor, von denen die erstere den doppelten, die letztere den fünffachen Betrag des einfachen Steueransatzes erreichen können; stellt eine progressive Erbschaftssteuer und Vorschriften zu genauer Ermittlung der Steuerkraft in Aussicht; erklärt das geringe Vermögen arbeitsunfähiger Personen und den zum Leben unbedingt notwendigen Betrag des Einkommens steuerfrei; verbietet die Einführung neuer Steuern auf den Konsum, schreibt die sofortige Verminderung der Salzabgabe vor und führt hinwider einen mässigen, auf alle Stimmberechtigten gleichmässig zu verlegenden Beitrag an die öffentlichen Lasten ein.

Die hier hervorgehobenen Punkte mögen genügen, um die Eigentümlichkeiten der vorliegenden Verfassungen in einigen der wesentlichsten Beziehungen, den Zusammenhang einzelner derselben mit im schweiz. Staatsrechte bereits bekannten, in andern KVerf. eingeführten Formen und die ganz neuen Dispositionen einigermassen zu charakterisieren und den Beweis zu leisten, dass vorzüglich in den Verf. von Thurgau und Zürich dem Bestreben, das Staatswesen so viel als möglich zu demokratisieren, aller Vorschub geleistet worden ist.

B 1869 II 947.

II. Verfassungsgesetz vom 26. Febr. 1877, in der Volksabstimmung vom 15. April 1877 angenommen, betr. Ausführung von Art. 89 der BV.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 13. Juni 1877, A. S. n. F. III 100. — Botsch. des BR vom 23. Mai 1877, B 1877 III 45; 1878 II 468.

Das Recht im Namen des Kts. Zürich das eidg. Referendum zu verlangen (Art. 89 der BV) wird dem Kantonsrat übertragen; ein bezüglicher Beschl. des Kantonsrates kann unter bestimmten Voraussetzungen der Bestätigung oder Verwerfung des Volkes unterliegen. Die Bestimmung ist eine Erweiterung der Art. 29 und 31 der KVerf.

III. Partialrevision durch Verfassungsgesetz vom 19. Nov. 1877, in der Volksabstimmung vom 10. Febr. 1878 angenommen, betr. Abänderung des Art. 32 der KVerf.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 28. Juni 1878, A. S. n. F. III 438. — Botsch. des BR vom 15. März 1878, B 1878 I 395; 1879 II 572.

Die Mitgliederzahl des Kantonsrates wird von 236 auf 185 reduziert, indem die Zahl von 1500 (statt 1200) Seelen und ein Bruchteil von über 750 (statt 600) Seelen je zur Wahl eines Mitgliedes berechtigen. Die Wahlgänge werden von drei auf zwei beschränkt.

IV. Verfassungsgesetz vom 11. Mai 1891, in der Volksabstimmung vom 9. Aug. 1891 angenommen, betr. besondere Bestimmungen für Gemeinden mit mehr als zehntausend Einwohnern (Aufnahme von Art. 55 bis und Zusatz zu Art. 61 der KVerf.).

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 23. Dez. 1891, A. S. n. F. XII 452. — Botsch. des BR vom 23. Okt. 1891. B 1891 IV 637; 1892 II 493.

Der Gesetzgebung bleibt vorbehalten, für Gemeinden mit mehr als zehntausend Einwohnern in Hinsicht auf deren Organisation, deren Verwaltung, die Oberaufsicht, die Wahl der Beamten und die Abstimmungsart, sowie die Besteuerung Bestimmungen aufzustellen, die von der Verf. abweichen. Solche Ausnahmsbestimmungen dürfen jedoch nur getroffen werden, soweit sie durch die besondern Verhältnisse gerechtfertigt sind. Dieses Verf.-Ges. wurde erlassen zum Zweck der Ermöglichung der Zuteilung der Gemeinden Aussersihl, Enge, Fluntern, Hirslanden, Hottingen, Oberstrass, Riesbach, Unterstrass, Wiedikon, Wipkingen und Wollishofen an die Stadt Zürich.[1])

Die Botsch. des BR unterlässt es, die verfassungsrechtliche Tragweite des durch dieses Verf.-Ges. begründeten Ausnahmerechts näher zu erörtern[2]).

V. Partialrevision durch Verfassungsgesetz vom 21. Nov. 1892, in der Volksabstimmung vom 23. April 1893 angenommen, betr. Abänderung des Art. 64 Abs. 3 der KVerf. (Wahl der Lehrer und der Geistlichen).

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 22. Dez. 1893. A. S. n. F. XIII 1005. — Botsch. des BR vom 28. Nov. 1893, B 1893 V 230; 1894 II 10.

Gegenüber einem Volksinitiativbegehren, welches die verfassungsmässige sechsjährige Bestätigungswahl der Lehrer und Geistlichen durch eine alle sechs Jahre wiederkehrende Neuwahl ersetzen wollte, schlug der Kantonsrat die Beibehaltung der Bestätigungswahl vor, jedoch sollte, in Abweichung der bisherigen Verf., bei der Abstimmung nicht mehr das absolute Mehr der stimmberechtigten Gemeindegenossen, sondern das der Stimmenden massgebend sein, und die für die Stimmberechtigten obligatorische Abstimmung sollte durch die Wahlurne erfolgen. Dieser Vorschlag des Kantonsrates wurde in der Volksabstimmung angenommen.

[1]) Vgl. auch Luzerner Verf. 1875, 1890 §§ 94, 94 bis.

[2]) Vgl. Zeitschr. f. Schweiz. Recht 1892, n. F. XI, S. 382—384; Urteil des BGer. vom 21. Nov. 1891 i. S. Gemeinde Wollishofen, BGer.-Entsch. 1891, XVII Nr. 98.

VI. Partialrevision durch Verfassungsgesetz, in der Volksabstimmung vom 12. Aug. 1894 angenommen, betr. Abänderung des Art. 32 Abs. 2 der KVerf. (Repräsentationsbasis).

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 18. Dez. 1894, A. S. n. F. XIV 694. — Botsch. des BR vom 30. Okt. 1894, B 1894 III 542.

Nicht mehr die Zahl von 1500 resp. 750 Seelen, sondern die von 1500 Schweizerbürgern (schweiz. Wohnbevölkerung) berechtigt zur Wahl eines Mitgliedes in den Kantonsrat. Den Anstoss zu dieser Änderung gab die Bildung der neuen, sämtliche Aussengemeinden umfassenden Stadt Zürich, zusammengehalten mit dem Ergebnisse der Volkszählung von 1888. Es hatte sich aus dieser ein bedeutendes Anwachsen der Zahl der nichtschweizerischen Einwohnerschaft der Stadt ergeben, und es war anzunehmen, dass dieses Anwachsen nach der Vereinigung der Stadt mit ihren Aussengemeinden in mindestens ebenso starkem Masse andauern werde. Dem entsprechend stand aber auch ein stärkeres Anwachsen der Repräsentantenzahl der Stadt gegenüber derjenigen der Landschaft im Kantonsrat in Aussicht, und es knüpfte sich hieran die Befürchtung, dass die Stadt im Kantonsrate eine immer mehr dominierende Stellung einnehmen werde. Die Abänderung des Art. 32 Abs. 2 der KVerf. (Initiative Walder) hat den Zweck, der angedeuteten Verschiebung einigermassen entgegen zu treten.

VII. Partialrevision durch Verfassungsgesetz vom 5. Dez. 1898, in der Volksabstimmung vom 26. Febr. 1899 angenommen, betr. Abänderung des Art. 42 Abs. 3, Schlussatz, der KVerf. (Organisation des Reg.-Rates und der kant. Verwaltung).

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 28. Juni 1899, A. S. n. F. XVII 221. — Botsch. des BR vom 23. Mai 1899, B 1899 III 69; 1900 I 788.

In Zukunft hat nur noch die Verwaltungsorganisation, dagegen nicht mehr, wie nach der Verf. seit 1869, auch die Zahl und die Besoldung der Angestellten der kant. Verwaltung auf dem Wege eines Gesetzes direkt durch das Volk zu erfolgen. Auf Grund des § 55 des neuen Ges. betr. die Organisation und Geschäftsordnung des Reg.-Rates und seiner Direktionen vom 5. Dez. 1898 gilt, dass die Besoldungen der Mitglieder des Reg.-Rates durch den Kantonsrat, die Besoldungen der übrigen Beamten und Angestellten der kant. Verwaltung durch eine Verordnung des Reg.-Rates, welche der Genehmigung des Kantonsrates unterliegt, festgestellt werden.

Die Veranlassung zu dieser Verf.-Änderung lag darin, dass in verschiedenen Abstimmungen sich die Unmöglichkeit ergeben hatte, die Besoldungen der Beamten und Angestellten in einer dem Bedürfnis entsprechenden Weise zu gestalten; ferner hat sich als untunlich erwiesen, jede durch die Verhältnisse nötig gewordene Vermehrung der Zahl der Angestellten vor das Volk zu bringen.

Verfassung des Kantons Bern.

54. Verfassung vom Jahre 1893, in der Volksabstimmung vom 4. Juni 1893 angenommen.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 22. Dez. 1893, A. S. n. F. XIII 1007. — Botsch. des BR vom 2. Dez. 1893, B 1893 V 234; 1894 II 10.

Die Verf. des Kts. Bern vom Jahre 1893 trat an Stelle derjenigen vom 31. Juli 1846; sie wurde durch den Grossen Rat am 26. April 1893 beschlossen und in der Volksabstimmung vom 4. Juni mit 56,424 gegen 15,565 Stimmen angenommen; von 113,683 stimmberechtigten Bürgern hatten sich 71,989 an der Abstimmung beteiligt. Die Verf. trat mit dem 1. Juli 1893 in Kraft. Zu ihrer Charakterisierung[1]) verweist der BR in seiner Botsch. vom 2. Dez. 1893 auf folgende Bestimmungen:

1. Die Erweiterung der Volksrechte. Das obligatorische Gesetzes- und Finanz-Referendum ist in Art. 6 näher ausgeführt, während die alte Verf. (§ 6 Ziff. 4) nur eine Art fakultatives Referendum kannte, das dann allerdings bereits auf Grund des sog. Referendumsgesetzes vom 13. Mai 1869 durch das obligatorische Gesetzes- und Finanzreferendum ersetzt worden ist. Das jetzige Finanzreferendum weicht vom bisherigen ab.

Das Vorschlagsrecht (Initiative), als Verfassungsinitiative (Art. 102 Abs. 3) und als Gesetzes- und Dekretsinitiative, sowohl in der Form der Anregung als des ausgearbeiteten Entwurfes, ohne Möglichkeit eines Gegenentwurfs des Grossen Rates, ist aufgenommen worden (Art. 9).

Die Wahl der Regierungsstatthalter und Gerichtspräsidenten geschieht künftig durch die stimmberechtigten Bürger des Amtsbezirks (Art. 46 und 57), während bisher (Verf. 1846, §§ 47 und 58) die Wahl dieser Beamten durch den Grossen Rat auf einen doppelten, jedoch unverbindlichen Volksvorschlag hin vorgenommen wurde.

Neu ist auch die Ermöglichung einer Partialrevision der Verf. (Art. 93, 101—104). Die frühere Verf. gestattete nur die Totalrevision.

2. Die Einheit des Kantons. Die Verf. von 1846 hatte dem neuen Kantonsteil (Jura) seine Civilgesetzgebung, seine besondere Verwaltung im Armenwesen, sowie sein Grundsteuersystem garantiert (§ 85, III). Diese Garantie ist aufgehoben, die Einheit im Steuerwesen zum Teil auf 1. Jan. 1894 (Art. 105) und zum Teil auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens eines neuen Armengesetzes (Art. 108 und 109) eingeführt und die Schaffung einheitlicher Bestimmungen über das Armenwesen und einer einheitlichen Civilgesetzgebung ermöglicht.

---

[1]) Vgl. auch Zeerleder in Zeitschr. f. Schweiz. Recht 1894, n. F. XIII, S. 407—415; Hilty im Politischen Jahrbuch 1893, VIII S. 423–426.

3. Die anderweitigen Abänderungen. Im Kapitel Staatsbehörden ist der Grundsatz durchgeführt, dass keine öffentliche Stelle auf Lebenszeit vergeben werden darf (Art. 14), während bisher (Verf. 1846 § 15) eine Ausnahme für Geistliche und Lehrerstellen bestand.

Das Verbot der Annahme von Pensionen etc. von fremden Staaten für Staatsbeamte und Grossratsmitglieder (Verf. 1846 § 16) ist aufgehoben worden.

Im Kapitel Grosser Rat wurde die Repräsentationsziffer von 2000 auf 2500 erhöht (Art. 19), die Beschlussfähigkeitsziffer von 80 auf die Mehrheit der Mitglieder festgesetzt (Art. 28) und die dreimonatliche Frist zwischen erster und zweiter Gesetzesberatung gestrichen (Art. 29).

Bei der Bestellung des Regierungsrates ist auf Vertretung der Minderheit angemessene Rücksicht zu nehmen (Art. 33). Auch der Vizepräsident desselben wird vom Grossen Rate gewählt (Art. 35). Es soll ein besonderer Verwaltungsgerichtshof geschaffen werden (Art. 40).

Die Zusammenlegung und Teilung von Gemeinden kann auf dem Dekretswege (Art. 63) geschehen. Die Burger-Gemeinden haben auch im Falle der Einführung der örtlichen Armenpflege im ganzen Kanton die bisherigen Leistungen an die Armenpflege ihrer Angehörigen fortzusetzen (Art. 68). Verwaltungsbehörden und Gemeinden können Strafbestimmungen aufstellen (Art. 49 und 71).

Im Kapitel: Allgemeine Grundsätze und Gewährleistungen, ist der Schutz der Sonntagsruhe aufgenommen (Art. 82); drei Landeskirchen, nämlich die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christ-katholische (Art. 84), sind anerkannt, während die frühere Verf. nur die Rechte der bestehenden evangelisch-reformierten Landeskirche, sowie der römisch-katholischen Kirche in den zu ihnen sich bekennenden Gemeinden gewährleistete (Verf. 1846 § 80).

Ferner enthält die neue Verf. den Grundsatz der Wahl der Geistlichen durch die Kirchgemeinden (Art. 84), die Abschaffung des Placet (Art. 86), die Aufhebung der Beschränkung des Staatsbeitrages zu Armenzwecken (Art. 91, hiezu Verf. 1846 § 85 I) und endlich die Wegräumung der Hindernisse zur Einführung eines neuen Steuersystems (Art. 92, hiezu Verf. 1846 § 86).

In Art. 113 endlich ist die fakultative Ablegung eines des religiösen Charakters entkleideten Amtsgelübdes ausdrücklich gestattet; § 99 der bisherigen Verf. hatte diese Fakultät nicht vorgesehen.

Verfassung des Kantons Luzern.

55. I. Verfassung vom Jahre 1875, in der Volksabstimmung vom 28. Febr. 1875 angenommen.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 2. Juli 1875, A. S. n. F. I 592. — Botsch. des BR vom 24. Mai 1875, B 1875 III 271; Bericht der Mehrheit

der Komm. des StR vom 21. Juni 1875 (N. Droz), B 1875 III 944; Bericht der Minderheit dieser Komm. vom 18. Juni 1875 (Fr. Lusser), B 1875 III 469; 1876 II 240.

Die vom Luzerner Grossen Rat, nach Inkrafttreten der BV vom 29. Mai 1874, beschlossene revidierte Verf. des Kts. Luzern wurde in der Volksabstimmung vom 28. Febr. 1875 mit 13,091 Stimmen von 18,112 an der Abstimmung teilnehmenden Bürgern angenommen; die Gesamtzahl der stimmfähigen Bürger des Kantons betrug 30,821.

1. Bei Anlass der Verhandlungen der eidg. Räte über die eidg. Gewährleistung dieser Verf. wurden die Bestimmungen über das Schulwesen (§ 3) beanstandet. In einer Eingabe aus dem Kt. Luzern an die BVers. vom 10. März 1875 (die unterzeichnet war von A. Wapf, R. Winkler, Alf. Steiger) wurde verlangt, dass diesen Bestimmungen die eidg. Gewährleistung verweigert werde. Der beanstandete § 3 lautet:

> Der Kanton sorgt, unter Beobachtung der Vorschriften des Art. 27 der BV, für den öffentlichen Unterricht.
>
> Die Leitung der öffentlichen Schulen steht ausschliesslich den Staatsbehörden zu.
>
> Die Freiheit des Privatunterrichts wird unter Wahrung der gesetzlichen Aufsicht der Staatsbehörde über die Erreichung des Lehrziels der öffentlichen Primarschule grundsätzlich anerkannt.
>
> Den Gemeinden wird die Wahl der Volksschullehrer gewährleistet.

Der BR und eine Minderheit der Komm. des StR beantragten vorbehaltlose Genehmigung dieses § 3, nicht dagegen die Mehrheit der ständer. Komm. Die BVers. schloss in ihrem Beschl. vom 2. Juli 1875 den § 3 von der eidg. Gewährleistung zwar nicht aus, sie zog aber ausdrücklich in Erwägung:

> dass laut Art. 27 der BV der gesamte Primarunterricht unter staatlicher Leitung stehen soll, somit der § 3 der Luzerner Verf. nicht die Wirkung haben kann, jene Vorschrift in irgend welcher Weise einzuschränken[1]).

[1]) Dr. Segesser stellte im NR, im Anschluss hieran, folgende Motion: In Betracht, dass die Verf. von Waadt, Neuenburg, Genf, Freiburg in denjenigen Bestimmungen, welche den Privatunterricht betreffen, mit dem § 3 der Luzerner Verf. teils wörtlich, teils dem Sinne nach gleichlautend sind, wird in Hinsicht auf Art. 4 der BV beantragt: dass das zur Gewährleistung des § 3 der Luzerner Verf. angenommene Motiv zu allen bereits in Kraft stehenden Verf. als gleichmässig geltend erklärt werde. Mit Beschl. vom 2. Juli 1875 lehnte der NR diese Motion ab, B 1875 III 736, 737.

Aus dem Wortlaut des Art. 27 Abs. 2, 3 und 4 der BV ergibt sich, sagt die Mehrheit der Komm. des StR (Droz) in ihrem Bericht vom 21. Juni 1875:

1. Dass den Kantonen die förmliche Verpflichtung auferlegt ist, dafür zu sorgen, dass jedem Kind ein genügender Primarschulunterricht zu teil werde;

2. dass der Primarschulunterricht, in den privaten wie in den öffentlichen Schulen, ausschliesslich unter staatliche Leitung gestellt ist, indem der erste Teil des zweiten Abs. des Art. 27 eine allgemeine Vorschrift enthält und nur im zweiten Teile desselben, sowie im dritten Abs. ein Unterschied zwischen privaten und öffentlichen Schulen aufgestellt wird;

3. dass zur Erreichung dieses Zieles die Kantone öffentliche Schulen zu unterhalten haben, welche unentgeltlich und konfessionslos sein müssen.

Zu bemerken ist hier, dass die Lehrfreiheit durch diesen Art. 27 der BV nicht gewährleistet ist. Ein Antrag, sie ausdrücklich zu garantieren, ist im Laufe der Revisionsdebatte gestellt, jedoch abgelehnt worden, so dass den Kantonen ganz unbenommen ist, diese Lehrfreiheit anzuerkennen oder nicht.

Dagegen ist in den Kantonen, welche sie anerkennen, die Lehrfreiheit im Primarunterrichtswesen durch die förmlichen Vorschriften der BV beschränkt. Der Primarunterricht ist für alle Kinder obligatorisch erklärt, und es muss derselbe genügend sein, d. h. der private Primarunterricht muss mindestens das gleiche pädagogische Ergebnis aufweisen, wie der öffentliche Primarunterricht, der durch die kantonalen und allfällig eidg. Gesetze und Verordnungen normiert wird.

Dieser allgemeinen Verpflichtung ist der private Primarunterricht in keinem Punkte enthoben. Dagegen kann er sich vom öffentlichen Unterricht in zwei Punkten, aber in diesen allein, unterscheiden; es sind dies:

1. Die Unentgeltlichkeit, die nur der öffentlichen Schule auferlegt ist;

2. der konfessionelle Charakter, den der private Unterricht haben kann, während er dem öffentlichen untersagt ist.

§ 3 Abs. 1 der Luzerner Verf. besagt nun: der Kanton sorgt unter Beobachtung der Vorschriften des Art. 27 der BV für den öffentlichen Unterricht. Der Art. 27 der BV sagt aber nicht: die Kantone sorgen bloss für den öffentlichen Unterricht, sondern er schreibt allgemein vor: die Kantone sorgen für genügenden Primarunterricht, der ausschliesslich unter staatlicher Leitung stehen soll. — Die Luzerner Verf. sagt also zu wenig, wenn sie nur vom öffentlichen Unterricht

spricht. Allerdings behauptet die Reg. von Luzern, dass die Worte «öffentlicher Unterricht» nicht nur auf die Primarschule, sondern auch auf die Sekundar- und obern Schulen Bezug haben. Wir müssen jedoch bemerken, dass die BV nicht von den Verpflichtungen der Kantone betr. den Sekundar- und den höhern Unterricht spricht. Es ist demnach überflüssig, hier den Art. 27 der BV anzurufen, der den Kantonen nur in Bezug auf den Primarunterricht Verpflichtungen auferlegt.

§ 3 Abs. 2 der Luzerner Verf. gibt zu einer ganz ähnlichen Bemerkung Veranlassung. Dieser Absatz besagt: Die Leitung der öffentlichen Schulen steht ausschliesslich den Staatsbehörden zu. Diese Redaktion ist korrekt, soweit es sich um Sekundar- und höhere Schulen handelt; sie ist jedoch im Widerspruch mit der BV in Hinsicht auf den Primarunterricht, welcher, ohne dass ein Unterschied gemacht würde zwischen öffentlichen und privaten Schulen, ausschliesslich der staatlichen Leitung unterworfen ist.

Auch die Bestimmung des dritten Absatzes des § 3 der Luzerner Verf. scheint uns dem Art. 27 der BV nicht ganz zu entsprechen. Die BV verlangt, dass die staatliche Behörde den ganzen Primarunterricht nicht bloss überwache, sondern auch leite. Das Wort «Aufsicht» steht nicht in der BV, sondern das Wort «Leitung», was sehr verschieden ist.

Die Luzerner Reg. behauptet, dass, wenn der private Primarunterricht durch die staatliche Behörde geleitet werden muss, dies auf eine Unterdrückung der Lehrfreiheit hinauslaufe. Wir sehen die Sache nicht so an. Die Kantone sind durchaus berechtigt, die Lehrfreiheit anzuerkennen; allein über diesem Prinzipe steht eine gebieterische gesellschaftliche Notwendigkeit, d. h. es soll jedes Kind einen genügenden Unterricht erhalten. Hieraus entspringt für den Staat die Pflicht, dafür zu sorgen, dass die physische, intellektuelle und moralische Erziehung der Jugend überall eine gute sei.

Die Freiheit des Primarunterrichts darf nicht ausarten in eine Freiheit, den Unterricht unerteilt zu lassen oder ungenügend zu erteilen. Die Freiheit dieses Unterrichts kann nur innerhalb der Schranken der BV gewährleistet werden, welche vorschreibt, dass der Primarunterricht obligatorisch ist und genügend sein soll.

Damit ein Unterricht ein genügender ist, müssen drei Bedingungen erfüllt werden:

1. Es muss ein gutes Schulprogramm aufgestellt sein;
2. der Lehrer muss befähigt sein;
3. das Kind muss die Schule regelmässig besuchen.

Jeder Privatunterricht, der diesen drei Bedingungen nicht entspricht, ist ungenügend. Die staatliche Behörde hat die Pflicht, sich zu versichern, dass diese Bedingungen erfüllt werden: in diesem Sinne interpretieren wir das von der BV gebrauchte Wort «Leitung». Die Luzerner Verf. enthält statt dessen den Ausdruck «gesetzliche Aufsicht». Wenn nun aber das Gesetz schlecht ist, wenn dasselbe die Rolle des Staates mehr beschränkt, als es seiner Stellung geziemt, so sagen wir, die BV ist dem Geiste und dem Wortlaute nach missachtet . . .

Im allgemeinen anerkennen wir, dass die Bestimmungen des Luzerner Schulgesetzes vom 25. Aug. 1869 über die Primarschulen gut sind: da sie jedoch nur im Gesetze stehen, so können sie durch ein neues Gesetz abgeändert und in einem für die öffentlichen Schulen sehr ungünstigen Sinne abgeschwächt werden. So kann das Gesetz die Requisite der Fähigkeit der Lehrer beseitigen, kann religiöse Orden bedingungslos zulassen etc. Insofern scheint uns der Ausdruck «gesetzliche Aufsicht» nicht genügend zu sein.

Die Komm. hat in ihrer Mehrheit das Gefühl gehabt, dass der § 3 der Luzerner Verf. eigentlich nicht gerade in schroffem und direktem Widerspruch mit der BV stehe, dass man aber mittelst dieses Paragraphen die Vorschriften des Art. 27 der BV umgehen und den Privatschulen eine Freiheit und Vorrechte einräumen könnte, welche für die öffentlichen Schulen und die Erziehungsinteressen der Jugend höchst nachteilig wären. Doch konkludiert die Komm. nicht dahin, es sei dem § 3 die Gewährleistung zu verweigern; sie will diese nur unter Anbringung eines förmlichen Vorbehalts betr. die Pflichten der Staatsbehörde im Primarunterrichtswesen erteilen. B 1875 III 952.

2. § 96 Abs. 2, welcher allen Beamten und Behörden des Kts. Luzern den Eid auf die Verf. und Gesetze auferlegt, wurde von der BVers. in ihrem Beschl. vom 2. Juli 1875 nur mit dem Vorbehalt, dass derselbe die durch Art. 49 der BV gewährleistete Glaubens- und Gewissensfreiheit in keiner Weise beeinträchtigen kann, genehmigt. B 1875 III 282. 284.

3. Von den übrigen Bestimmungen der Verfassung von 1875 seien erwähnt:

Bezüglich der Niederlassung lässt die neue Verf. den Unterschied, den die Verf. vom Jahre 1863 zwischen den eigenen Kantonsbürgern und den Schweizerbürgern aus andern Kantonen festgesetzt hatte, fallen, indem sie in § 21 Abs. 2 lediglich bestimmt, dass jeder Schweizerbürger nach Massgabe der BV das Recht der freien Niederlassung in

jeder Gemeinde des Kantons geniesse (B 1863 III 355). Das Stimmrecht sowohl in kantonalen (§ 27) als in Gemeindeangelegenheiten (§ 88 Abs. 3) besitzen in Abweichung von den Bestimmungen der Verf. des Jahres 1863 alle Kantonsbürger und im Kanton gesetzlich niedergelassenen Schweizerbürger nach einem ununterbrochenen Wohnsitz von drei Monaten. B 1875 III 273.

Die Organisation der Gemeinden hat das Eigentümliche, dass in allen Ortschaften des Kts. Luzern eine politische oder Einwohnergemeinde besteht, welche auch die Befugnisse der Ortsbürgergemeinde ausüben kann (§ 90 Abs. 4). Wenn die Einkünfte der Bürgergemeinde für den Unterhalt der Armen nicht ausreichen, so werden besondere Steuern erhoben, nicht nur von den in der Gemeinde, sondern auch von den auswärts wohnenden Bürgern und nicht nur von diesen, sondern von allen Einwohnern der Gemeinde ohne Ausnahme.

Nach der Verf. von 1863 — führt der Mehrheitsbericht der Komm. des StR aus — hatten die auswärts wohnenden Bürger, welche die Armensteuer an ihre Gemeinden entrichteten, das Recht, daselbst in Bürger- und selbst in Einwohnergemeinde-Angelegenheiten, wenn die Einwohnergemeinde die Befugnisse der Bürgergemeinde ausübte, zu stimmen. Dieses Recht ist ihnen durch die neue Verf. genommen worden. Dies scheint uns nicht sehr gerecht, denn es sollten, sobald die externen Bürger für die Armenunterstützung besteuert werden, dieselben auch das Recht haben, in Bürgerangelegenheiten zu stimmen. Was die politische Gemeinde betrifft, so sind wir mit der Luzerner Verf. ganz darin einverstanden, dass die externen Steuerzahler daselbst nicht ihr Stimmrecht ausüben dürfen, was ein Vorrecht z. B. zu Gunsten der Reichen schaffen würde, welche so in verschiedenen Gemeinden stimmfähig sein könnten. Was jedoch einem Teil der Komm. als durchaus ungerecht vorkommt, ist, dass Schweizerbürger anderer Kantone für die Armenunterstützung und den Unterhalt der Waisen besteuert werden können, ohne ihrerseits einen Anspruch auf diese Unterstützung zu haben. Es wäre wünschbar, wenn das luzernische Gesetz revidiert würde, um die Gleichheit zwischen allen Bürgern, welche die nämlichen Lasten zu tragen haben, herzustellen, was, ohne den Text des § 90 der Verf. selbst zu revidieren, geschehen könnte. Wir glauben behaupten zu können, dass das von uns bezeichnete Verhältnis, wenn nicht dem Wortlaute, doch wenigstens dem Geiste der BV zuwiderläuft, in deren Willen es liegt, dass die Schweizerbürger den Angehörigen des Kantons und der Gemeinde gleich behandelt werden, soweit es sich nicht um die Erträgnisse der Burgergüter handelt (Art. 43 der BV). Wenn nun diese Einkünfte ungenügend sind und man zu ihrer Ergänzung die Niedergelassenen zur Besteuerung heranzieht, ist

es da gerecht, sie von der Teilnahme am Erträgnisse dieser Besteuerung auszuschliessen? Wir glauben nicht [1]). B 1875 III 947.

II. Partialrevision durch Verfassungsgesetz vom 11. Okt. 1882, das in der Volksabstimmung vom 12. Nov. 1882 angenommen worden ist.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 19. Dez. 1882, A. S. n. F. VI 624. — Botsch. des BR vom 9. Dez. 1882, B 1882 IV 566; 1883 II 834.

Die Partialrevision betrifft die Wiedereinführung der Todesstrafe (§ 5 Abs. 3), die Möglichkeit des fakultativen Referendums gegenüber einem blossen Beschl. des Grossen Rates, die Möglichkeit einer Verlegung des ordentlichen Sitzes der KBehörden an einen andern Ort als die Stadt Luzern (§ 24), die Einteilung der Grossratswahlkreise (§ 43), Annahme der Bestimmung, dass als Basis für die Wahl eines Grossratsmitgliedes je 1000 Seelen der schweiz. Wohnbevölkerung massgebend sind (statt der bisherigen 1000 Seelen der Bevölkerung überhaupt, § 43), u. a.

III. Partialrevision durch Verfassungsgesetz vom 26. Nov. 1890, in der Volksabstimmung vom 4. Jan. 1891 angenommen.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 12. Juni 1891, A. S. n. F. XII 127. — Botsch. des BR vom 10. April 1891, B 1891 I 987, 1892 II 492.

Die Revision bezieht sich vorab auf folgende Punkte: Zulässigkeit einer Partialrevision der Verf. auf dem Wege der Volksinitiative (§ 35 bis, 5000 Stimmberechtigte), bei Volksabstimmungen ist massgebend die absolute Mehrheit der Stimmenden, nicht mehr die der Stimmberechtigten (§ 31), Ausschlussgründe vom Stimmrecht (§ 27), Festsetzung kleiner Wahlkreise für Grossratswahlen (§ 43), Vornahme der Wahlen in versammelter Gemeinde oder nach dem Urnensystem (§ 95), Ausdehnung des Grundsatzes, dass bei gewissen Wahlen «auf Vertretung der Minderheit billige Rücksicht zu nehmen» sei (§ 96) u. a.

---

[1]) Vgl. jetzt das Luzerner Armengesetz vom 21. Nov. 1889, Zeitschr. für Schweiz. Recht 1890, n. F. IX, S. 391, das daran festhält, dass für die Armenunterstützung das ortsbürgerliche oder Heimatprinzip, für die Armensteuer dagegen das Wohnortsprinzip gilt. Nach der Praxis des BGer. kann ein Verstoss gegen Art. 4 und 60 der BV darin nicht erblickt werden, dass der kantonsfremde Niedergelassene in einem Kanton mit einer Armensteuer belegt wird, obschon dieser ihm keinen Anspruch auf dauernde Armenunterstützung gewährt. Dagegen hält das BGer. an dem Satz fest, dass es der BV widerspricht, wenn die kant. Gesetzgebung anordnet, dass die Armensteuer von Bürgern des eigenen Kantons an die Heimatgemeinde, von Angehörigen anderer Kantone an die Gemeinde des Wohnortes zu leisten sei, und bei einem Konflikt zwischen Wohnsitzkanton und Heimatkanton betr. die Erhebung der Armensteuer geht der Anspruch des erstern dem des letztern vor; BGer.-Entsch. 1900, XXVI 1 Nr. 2.

Die Bestimmungen über die Ausschlussgründe hinsichtlich des politischen Stimmrechts (§ 27) wurden angefochten; die BVers. schloss jedoch diese Bestimmungen nicht von der eidg. Gewährleistung aus, in Erwägung, dass diese Ausschlussgründe zu bestimmen, Sache der Kantone ist, so lange der Bund von der ihm in Art. 66 der BV eingeräumten Gesetzgebungsbefugnis keinen Gebrauch gemacht hat.

B 1892 II 492.

Verfassung des Kantons Uri.

56. I. Verfassung von der Landesgemeinde den 6. Mai 1888 beschlossen.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 29. Juni 1888, A. S. n. F. X 646. — Botsch. des BR vom 11. Juni 1888, B 1888 III 545; 1889 II 708.

Die Verf. des Kts. Uri vom 6. Mai 1888, an Stelle der Verf. vom 5. Mai 1850 und mehrerer Partialrevisionen zu derselben tretend, wurde den 22. Juni 1888 durch die BVers. gewährleistet in Betracht:

dass diese Verf. nichts enthält, was den Vorschriften der BV zuwiderliefe, indem namentlich Art. 2 Abs. 1, Art. 4 und Art. 31 derselben nicht anders als im Sinne und unter Vorbehalt der einschlagenden Art. 49, 50, 51, 52, 56 und 31 der BV verstanden werden und zu Recht bestehen können.

1. Art. 2 Abs. 1 lautet:

Das Volk des Kts. Uri bekennt sich in seiner grossen Mehrheit zur römisch-katholischen Religion.

Dieser Artikel tritt an Stelle des bisherigen § 3, der die christlich-römisch-katholische Religion als diejenige des Kts. Uri erklärt hat. Es darf — bemerkt die bundesr. Botsch. — für die Bekenner der römisch-katholischen Religion aus der besonderen Stellung, welche derselben auch noch in der jetzigen Verfassung eingeräumt ist, keinerlei Vorrecht abgeleitet werden. B 1888 III 546.

2. Art. 4 lautet, im wesentlichen gleich dem bisherigen § 4:

Der Fortbestand der Stifte und Klöster, die Unverletzlichkeit und Selbstverwaltung ihres Vermögens und die Novizenaufnahme sind garantiert, mit Vorbehalt der Oberaufsicht des Staates, nach darüber bestehenden Landesgesetzen.

Ihr Vermögen ist gleich anderm Privatgute den Steuern unterworfen.

Der Erwerb und die Veräusserung von Liegenschaften der Stifte und Klöster bedürfen der Genehmigung des Reg.-Rates.[1])

[1]) Verf. 1850, § 4 Abs. 3: Jeglicher Erwerb, sowie jegliche Veräusserung von Liegenschaften derselben bedürfen der Bewilligung der Staatsbehörde, mit Beachtung diesfalls bestehender Verkommnisse.

Die Botsch. des BR bemerkt hiezu:

Diese Bestimmungen werden als altes urnerisches Recht bezeichnet. Der vom Staate geleisteten Garantie stehen nach den Landesgesetzen nicht unbedeutende staatliche Aufsichtsrechte hinsichtlich der Vermögensverwaltung und der Novizenaufnahme gegenüber. Die Staatsbehörden prüfen die Rechnungen und genehmigen die Aufnahme von Novizen.

Im Jahre 1851 wurde § 4 der damaligen Verf. von Uri von den BBehörden nicht genehmigt. Der bezügliche BBeschl. vom 11. Aug. 1851 sagt zwar in Erwägung 2:

> Dass sie (die Verf.) nichts enthält, was den Vorschriften der BV zuwiderläuft, indem namentlich der in § 4 gewährleistete Fortbestand der Klöster nicht anders als unter Vorbehalt der in Art. 44 und 46 der BV dem Bunde eingeräumten Rechte, und so lange die oberste Behörde von Uri die Klöster beibehalten wissen will, verstanden werden kann;

in Ziff. 2 aber des Beschl. wird dann § 4 geradezu von der BGarantie ausgeschlossen; sie lautet:

> Der § 4 dieser Verf., soweit er sich auf den Fortbestand der Klöster bezieht, kann nicht Gegenstand eidg. Garantie sein.

A. S. II 392.

Der Gedankengang, der die Behörden der Eidg. zu diesem Beschl. geführt hat, war folgender:

Die Frage, in welcher Rechtsstellung sich der Bund gegenüber der Bestimmung einer kant. Verf. befinde, die den Klöstern und kirchlichen Stiftungen ihren Fortbestand gewährleistet, wurde zum ersten Male unter der Herrschaft der BV von 1848 bei Anlass der Genehmigung der Nidwaldner Verf. vom 1. April 1850 erörtert. Diese Verf. enthielt in § 4 die Gewährleistung der Klöster und kirchlichen Stiftungen von Nidwalden. In seiner Botsch. an die BVers. vom 27. April 1850 äusserte sich der BR hierüber mit folgenden Worten:

Einiges Bedenken mag der § 4 erregen, wodurch der Fortbestand der Klöster gewährleistet wird, woraus man schliessen kann, dass der Bund indirekt denselben auch garantiere. Allein es wird in der Tat die Verf. garantiert, welche alle Jahre vom Kanton abgeändert werden kann, und man darf wohl keinem Kantone verbieten, durch seine Verf. Institute zu garantieren, welche an sich nicht rechtswidrig sind. Dabei versteht es sich von selbst, dass der Bund durch die Garantie einer solchen Verf. keineswegs Verzicht leistet auf Massnahmen, welche er nach Inhalt der BV, sei es wegen politischer Bewegungen oder im Interesse des Friedens unter den Konfessionen, unter Umständen gegen Klöster zu treffen befugt wäre. Denn es kann überhaupt die Garantie

einer KV nie den Sinn haben, dass die durch die BV aufgestellten Rechte des Bundes den Interessen eines Kantons oder kantonalen Institutionen untergeordnet werden.

Der BR beantragte folgerichtig die Genehmhaltung der Nidwaldner Verf., ohne in Betreff des § 4 derselben irgend welchen Vorbehalt anzubringen.

Einen Schritt weiter ging die ständer. Komm., welche dem erwähnten § 4 die Genehmigung des Bundes nicht versagen, jedoch in einer Erwägung dem Gedanken Ausdruck verleihen wollte, dass der gewährleistete Fortbestand der Klöster nicht anders als unter Vorbehalt der in Art. 44 und 46 der BV dem Bunde eingeräumten Rechte verstanden werden könne . . . Der StR stimmte am 3. Mai 1850 dem Antrage seiner Komm. zu. Auch die Komm. des NR wollte diesem Beschl. beitreten . ., allein der NR beschloss unterm 8. Mai 1850: es sei die nachgesuchte eidg. Garantie der Verf. des Kts. Unterwalden nid dem Wald für so lange nicht zu erteilen, bis § 4 beseitigt sein wird, welcher den Fortbestand der Klöster und religiösen Korporationen gewährleistet. Da der StR gleichen Tages beschloss, an seiner Schlussnahme vom 3. Mai festzuhalten, so kam der NR folgenden Tages, den 9. Mai 1850, ihm soweit entgegen, dass er in Hinsicht auf den beanstandeten § 4 diejenige Erwägung aufstellte und dasjenige Dispositiv annahm, welche in wörtlich gleicher Fassung im BBeschl. vom 11. Aug. 1851 über die Verf. des Kts. Uri sich finden und oben mitgeteilt sind. Der StR erklärte nun seine Zustimmung.

Dieser BBeschl., in Ansehung des § 4 der Nidwaldner Verf., wurde massgebend und vorbildlich für die Anträge des BR und der Komm. der eidg. Räte und für die Beschlussfassung beider gesetzgebenden Räte in Hinsicht auf die inhaltlich gleichlautenden Art. 21 der Obwaldner Verf. vom 28. April 1850 und § 4 der Urner Verf. vom 5. Mai 1850.[1])

Den 27. Okt. 1867 nahm die Landsgemeinde von Obwalden eine neue Verf. an, welche den vom Bunde nicht genehmigten Art. 21 der früheren Verf., betr. den Fortbestand der Klöster, nicht mehr enthält, aber in Art. 10 das Eigentum der Privaten, der Gemeinden, öffentlichen Genossenschaften und geistlichen und weltlichen Korporationen für unverletzlich erklärt und ihnen die gesetzliche Verwaltung desselben und die rechtsmässige bezw. stiftungsmässige Verfügung über dessen Ertrag gewährleistet, auch die Errichtung neuer Korporationen für immerwährende Zwecke vorsieht, unter Vorbehalt der Bewilligung des KRates, «welche jedoch erteilt werden soll, wenn nicht Gefährde der Moralität oder des öffentlichen Wohles hiermit offenbar verbunden

[1]) Vgl. Ullmer I, Nr. **27—29**.

ist.» Die BVers. hat am 14., 18. Dez. 1867 dieser Verf. ohne irgend welchen Vorbehalt zu Art. 10 die eidg. Garantie erteilt, A. S. IX 225.[1])

Anders wurde es gehalten mit Bezug auf die von Schwyz im Jahre 1876 revidierte Verf.[2])

Im Jahre 1877 revidierte Nidwalden seine Verf.[3]). Diese Verf. ist gewährleistet worden, ohne dass in einer Erwägung oder einem Erkenntnisse des Art. 4 derselben irgendwie mehr erwähnt wurde.

Wir können uns des Eindruckes nicht erwehren, dass die BBeschlüsse von 1850, 1851 und diejenigen, welche, auf jenen fussend, seither mit Bezug auf die in kantonalen Verf. enthaltene Garantie von Klöstern und geistlichen Stiftungen gefasst worden sind, mehr auf einem praktisch-politischen, denn auf einem klaren staatsrechtlichen Gedanken beruhen, und dass sie der logischen Folgerichtigkeit entbehren. Auch stimmen sie unter einander nicht überein. Einmal wird die angefochtene kantonale Verfassungsbestimmung von der eidg. Gewährleistung ausgenommen, aber nicht für unzulässig erklärt; ein anderes Mal, da der kantonale Gesetzgeber (in Obwalden 1867) eine die weltlichen und geistlichen Korporationen, d. h. deren Eigentum und stiftungsgemässe Verwaltungsbefugnis in gleicher Weise umfassende Garantie aussprach, genehmigte man die Bestimmung ohne irgend welche Bemerkung; in einem dritten Falle (Schwyz 1876) wird von ganz ähnlich lautenden Bestimmungen in den Erwägungen gesprochen, als ob sie mit der BV nicht vereinbar wären, die Garantie aber gleichwohl übernommen, wenn auch bloss «im Sinne der Erwägungen»; in einem vierten Falle endlich (Nidwalden 1877) wird der kantonalen Klostergarantie nur in der Botsch. des BR, nicht aber im BBeschl. selbst, weder in dessen Erwägungen, noch im Dispositiv, Erwähnung getan, da der kantonale Gesetzgeber so vorsichtig war, von sich aus der fraglichen Bestimmung den «Vorbehalt der Bestimmungen der BV» anzuhängen.

Unseres Erachtens hatte der BR das Richtige getroffen, als er in seiner Botsch. vom 27. April 1850 sich dahin aussprach, dass der Bund durch die Garantie der kantonalen Verf. nicht deren Institutionen zu eidg. erhebe, dass man keinem Kantone verbieten könne, Institute zu garantieren, welche an sich nicht rechtswidrig sind, und dass selbstverständlich der Bund durch die Garantie einer solchen Verfassungsbestimmung sich seiner eigenen, nach Massgabe der BV ihm zustehenden Hoheitsrechte und Befugnisse keineswegs begebe. Man wäre daher, wie uns scheint, für alle Fälle weit genug gegangen, wenn man in einer Erwägung zum Beschlusse diesem Gedanken Ausdruck verliehen hätte . . . Wir verstehen vom formellen Standpunkte aus den

[1]) Vgl. Nr. **59.**
[2]) Vgl. Nr. **57.**
[3]) Vgl. Nr. **60.**

Beschl. des NR vom 8. Mai 1850, der die BGarantie versagte, bis die Klostergarantie aus der kantonalen Verf. beseitigt sein würde. Unverständlich aber ist uns der aus dem Kompromiss zwischen NR und StR am 9. Mai 1850 hervorgegangene Beschl., der die bundesverfassungsmässigen Rechte in den Erwägungen vorbehält, gleichzeitig aber im Dispositiv die kantonale Bestimmung von der Gewährleistung ausschliesst, «weil sie nicht Gegenstand eidg. Garantie sein könne».

Dem Bunde kommt es als eine verfassungsmässige Befugnis und Obliegenheit zu, den Kantonen ihre Verf. und den Bürgern ihre verfassungsmässigen Rechte zu gewährleisten (Art. 5 der BV), und die Kantone sind verpflichtet, für ihre Verf. die Gewährleistung des Bundes nachzusuchen (Art. 6). Der Bund übernimmt die verlangte Garantie, wenn die kantonale Verf. gewissen Erfordernissen entspricht (Art. 6). Die Prüfung der BBehörde hat sich auf die ganze Verf. eines Kantons, eine jede einzelne Bestimmung derselben zu erstrecken, und die eidg. Garantie ist ihr voll und ganz, oder gar nicht, oder mit Ausschliessung derjenigen einzelnen Bestimmungen, welche als der BV zuwiderlaufend erachtet werden, zu erteilen. So lautet auch vollkommen zutreffend der BBeschl. vom 3. Febr. 1853 betr. die Verf. des Kts. Graubünden in Erwägung 1: Dass von dem Zeitpunkte an, wo die neue schweiz. BV vom Jahre 1848 in Kraft getreten, alle behufs Erteilung der eidg. Gewährleistung geschehenden Verfassungsvorlagen, seien es Gesamtverfassungen oder einzelne Verfassungsgesetze, mit gedachter BV in vollem Einklang stehen müssen, A. S. III 337.

Die BBeschl. von 1850, 1851 beabsichtigten ausgesprochenermassen nicht, zu erklären, dass die kantonalrechtliche Garantie des Fortbestandes der Klöster und geistlichen Stiftungen der BV widerspreche; es sollte und wollte bloss die letztere der kantonalen Bestimmung gegenüber vorbehalten werden. Es war daher nicht richtig, die kantonale Bestimmung von der eidg. Gewährleistung auszuschliessen. Entweder — oder. Es gibt kein kantonales Verfassungsrecht, das dem Bunde gleichgiltig wäre, so dass er dessen Gewährleistung weder auszusprechen, noch zu verweigern sich bemüssigt finden könnte. Seit der Neugestaltung, welche unser BRecht, durch die BV von 1848, und ganz besonders durch die BV von 1874 erfahren hat, ist es zur unbedingten staatsrechtlichen Notwendigkeit geworden, dass der Bund sich in Hinsicht auf jede kantonale Verfassungsbestimmung klar und deutlich ausspreche, ob sie mit dem BRechte im Einklang stehe oder nicht. In letzterem Falle hat er dieselbe von der BGarantie auszunehmen, in dem Sinne, dass sie nach Massgabe des Art. 2 (früher Art. 4 Abs. 2) der Übergangsbest. der BV ausser Kraft gesetzt wird. Der Art. 5 (der frühern und jetzigen) BV sichert jedem Schweizerbürger «das unschätzbare Recht zu, die Intervention der BBehörden anzurufen, nicht

bloss wenn Bundes- und Konkordatsvorschriften, sondern auch wenn ausdrückliche Bestimmungen der kantonalen Verf. von den Behörden missachtet worden sind, mag dieses nun in den grössern politischen Verhältnissen des Kantons oder mit Bezug auf individuelle Rechte des Einzelnen geschehen sein. Erst hiedurch ist die Garantie der Verf. eine volle Wahrheit geworden». Blumer-Morel a. O. I ² S. 184, I ³ S. 226.

Infolge der vom Bunde übernommenen Garantie steht unzweifelhaft nach heutigem schweiz. Staatsrechte den BBehörden der letzte endgiltige Entscheid über die Auslegung kantonaler Verf. zu; vgl. Blumer-Morel a. O. I ² S. 471, I ³ S. 585.

Wie nun, wenn der Bund zu einer kantonalen Verfassungsbestimmung weder Ja, noch Nein sagt, sondern sich damit begnügt, zu sagen, sie könne nicht Gegenstand eidg. Garantie sein?

Besteht dieselbe trotzdem als kantonales Recht fort, und würde sie event. zu Gunsten von Beschwerdeführern, wenn die kantonalen Behörden sie verletzen wollten, von der BBehörde (dem BGer.) aufrecht erhalten werden? Diese Fragen müssen aufgeworfen und beantwortet werden; man kann sie nicht umgehen.

Nach der den BBeschl. von 1850 und folgenden Jahren zu Grunde liegenden Anschauungsweise wären derartige Bestimmungen zwar kantonales Verfassungsrecht, sie entbehrten aber des eidg. Schutzes. Ein solches Rechtsverhältnis ist unzulässig, weil der BV zuwiderlaufend. Dasselbe kann daher auch nicht in Ansehung der urnerischen Klöster und Stifte bestehen.

Wir sind der Ansicht, dass beim vorliegenden Falle klares Recht geschaffen werden solle. Das möchten wir aber nicht etwa in Form einer Erwägung tun, wie sie bei der Gewährleistung der Verf. von Schwyz im Jahre 1877 aufgestellt wurde. Es handelt sich ja nicht um eine kant. Verf.-Bestimmung, die mit Vorschriften der BV in direktem Widerspruch steht oder dieselben auf eine unzulässige Weise interpretirt und daher von der eidg. Gewährleistung auszuschliessen ist. Es handelt sich bloss um eine Vorschrift, bei der die Möglichkeit nicht ganz ausgeschlossen ist, dass sie in einem zu absoluten, mit gewissen Verfassungsgrundsätzen oder Hoheitsrechten des Bundes, wie sie z. B. in den Art. 49, 50, 51 der BV niedergelegt sind, sich nicht vertragenden Sinne ausgelegt werden könnte. Daher wird es vollkommen genügen, wenn in einer dem Garantiebeschlusse vorausgehenden Erwägung einfach an die über der kantonalen Bestimmung stehenden Grundsätze und Befugnisse des Bundes erinnert wird, mit Weglassung alles weitern, also auch mit Weglassung des Satzes, der in der Erwägung von 1850, 1851 die oberste Behörde von Uri darauf aufmerksam machte, dass sie die Klöster jederzeit aufheben könne. B 1888 III 546.

3. Art. 31 lautet:

Zum ganzen oder teilweisen Betriebe eines selbständigen Geschäftes oder Unternehmens auf dem Gebiete des Kantons hat der Inhaber desselben im Kanton Domizil (= gerichtliche Belangbarkeit und Steuerpflicht, nach der Interpretation des Verfassungs-Rates) zu verzeigen und eine Zweigniederlassung zu nehmen; BVorschriften vorbehalten.

Die vom Kt. Uri in diesem Art. 31 aufgestellte Verpflichtung — führt die Botsch. des BR aus — zur Errichtung einer gewerblichen Zweigniederlassung im Gebiete des Kantons, welche ausgesprochenermassen die Schaffung eines Steuerdomizils bezweckt, geht zu weit, wenn sie auf jeden Akt der Ausübung von Handel und Gewerbe angewendet werden will, mag derselbe auch ganz und gar vereinzelt sein und keinerlei äussere Einrichtung im Gebiete des Kantons das Vorhandensein einer gewerblichen Niederlassung anzeigen. Der Schutz des einheimischen Gewerbes darf nicht zur Aufrichtung neuer Verkehrsschlagbäume führen, wie sie vor 1848 bestanden haben, wo man bekanntlich kantonsfremde Handwerker in der Ausübung ihres Berufes hinderte, das Einbringen von Fleisch und Brot von auswärts verbot, u. s. w. Gerade diese Beschränkungen wollte die BV von 1874 grundsätzlich beseitigen, indem sie, im Gegensatz zur Verf. von 1848, die in Art. 29 nur den Handel von Kanton zu Kanton gewährleistete und in Art. 41 Ziff. 4 die Freiheit der Gewerbeausübung lediglich den Niedergelassenen zusicherte, die Handels- und Gewerbefreiheit zu einem schweiz. individuellen Rechte erhob. Es darf nun nicht etwa auf einem Umwege das Erfordernis der Niederlassung im Kanton neuerdings als Bedingung der Gewerbefreiheit aufgestellt werden. Aus diesem Grunde beantragte der BR, den Art. 31 der BV anlässlich der eidg. Gewährleistung ausdrücklich vorzubehalten. B 1888 III 555.[1])

4. Den 2. Juni 1888 reichte Kasimir Nager für den Bezirk und die Korporationsverwaltung Ursern beim BR eine Beschwerdeschrift ein, in der gegen die eidg. Gewährleistung der Art. 3, 35. 48, 52 der Verf. von Uri protestirt und das Begehren gestellt wurde, die Verf. den Behörden des Kts. Uri zur Abänderung zurückzuweisen. In Übereinstimmung mit dem Antrag des BR lehnte die BVers. das Begehren des Gesuchstellers ab. Der BR begründete seinen Antrag folgendermassen:

[1]) Vgl. hiezu die Entscheidungen des BR und des BGer. i. S. Gotthardbahngesellschaft und Internationale Schlafwagengesellschaft vom 28. Jan. und vom 27. April 1898. B 1898 I 182. BGer.-Entsch. 1898, XXIV 1 Nr. 32, ferner Urteil des BGer. vom 25. Okt. 1898 i. S. Frey gegen Uri. BGer.-Entsch. 1898, XXIV 1 Nr. 116.

Wir müssen vor allem feststellen, dass es den Kantonen zukommt, über das Strassenwesen, die Wuhrlasten und die Wahl der Pfarrherren in ihrem Gebiete Bestimmungen zu treffen, sei es auf dem Wege der Gesetzgebung, sei es durch Aufstellung von verfassungsrechtlichen Vorschriften. Es ist denkbar, dass durch Verfügungen der gesetzgebenden Gewalt über solche Materien Privatrechte verletzt werden. Geschieht dies — in vorliegendem Falle wird es nicht behauptet —, so ist es die Aufgabe des Richters, über den Rechtsanspruch auf Begehren der Partei zu erkennen.

Öffentliches Recht aber kann auf verfassungsmässigem Wege jederzeit neu geschaffen oder aufgehoben bezw. abgeändert werden.

Für den Bund entsteht in solchem Falle lediglich die Frage, ob etwas den Grundsätzen der BV Widersprechendes bestimmt worden sei.

Nach Art. 35 übernimmt der Kanton Bau und Unterhalt der als Kantonsstrassen erklärten bedeutenderen öffentlichen Verkehrswege, die im Bezirke Uri bis jetzt vorwiegend auf Kosten des Bezirks hergestellt und unterhalten worden sind; ebenso übernimmt der Kanton die Wuhrlasten der Bezirke Uri und Ursern. Dafür haben dieselben dem Staate eine vom Landrate zu bestimmende, billige Entschädigung zu leisten. . . . Inwiefern in der Übernahme solcher öffentlicher Verwaltungs- und Dienstzweige durch den Staat eine Privilegierung irgend einer Korporation oder Privatperson liegen könnte und so Verletzung des Art. 4 der BV, wie die Petenten behaupten, ist nicht ersichtlich . . .

Art. 3 garantiert den Gemeinden das Wahlrecht (Präsentationsrecht) ihrer Geistlichen[1]) und erklärt dasselbe gleichzeitig als unveräusserlich (zeitweilige Wahldelegationen vorbehalten, Art. 76 lit. g Ziff. 6). Hierin liegt nichts, was sich mit dem BRechte nicht vertrüge.

Wenn im weitern das der Landesgemeinde übertragene Recht, das Kreisgericht für Ursern (gleich wie das für Uri) zu wählen (Art. 52), wegen mangelnder Personalkenntnis der Landesgemeinde angefochten wird, so ist dies eine der eidg. Prüfung sich gänzlich entziehende Kritik einer kant. Wahlvorschrift.

Nach Art. 52 lit. d ist die Landesgemeinde befugt, «Privilegien» zu erteilen; die Bestimmung fand sich bereits in der Urner-Verf. des Jahres 1850, war vom Bund genehmigt und gab nie Veranlassung zu Beschwerden. Die Bedeutung der Bestimmung ist nach dem Bericht des

[1]) Das Wahlrecht wird auf Papst Julius II. zurückgeführt. Wahldelegationen haben Andermatt und Realp vorgenommen an die Kapuziner; ein dahinzielender Beschl. von Hospental wurde vom Reg.-Rate kassiert. B 1888 III 546, 560, 564. Vgl. auch (Balthasar) De Helvetiorum juribus. Zürich 1768 S. 73: Ja es müssen die Priester an etlichen Orten alle Jahre anhalten, dass man sie auf ihren Pfründen bleiben lassen wolle.

Reg.-Rates des Kts. Uri die, dass nur die Landesgemeinde berechtigt sei, zulässige Ausnahmen von der allgemeinen Rechtsnorm zu gestatten; eine praktische Folge hatte die Bestimmung nur im Steuerrecht erlangt, indem der Gotthardbahn das Privilegium der Steuerfreiheit erteilt worden ist. Sollte aber einmal von der Landesgemeinde ein dem Art. 4 der BV zuwiderlaufendes Privilegium erteilt werden, so würde eine solche Verfügung bundesrechtlich nicht geschützt werden.

Als der gewichtigste Einwand gegen die neue Verf. würde sich unzweifelhaft derjenige in betreff der Abhaltung der ordentlichen Landesgemeinde zu Bötzlingen bei Altorf darstellen (Art. 48), wenn es richtig wäre, dass es den Bürgern des Urserntales ausserordentlich erschwert oder geradezu unmöglich gemacht ist, die Landesgemeinde zu besuchen. Wäre dem wirklich so, so würde von Bundes wegen zur Wahrung des obersten Rechtes der Bürger, des politischen Wahl- und Abstimmungsrechts, auf Abhilfe gedrungen werden müssen, obgleich schon nach der bisherigen Verf. von Uri und, wie die Reg. anführt, gemäss Jahrhunderte alter Übung die Landesgemeinde des Kantons sich ordentlicherweise immer auf dem jetzigen Platze zu Bötzlingen an der Gand versammelt hat. . . . In Folge der Eisenbahn ist es aber selbst den Bewohnern der am weitest entfernten Ortschaft des Urserntales ermöglicht, in verhältnismässig kurzer Zeit, ohne grosse körperliche Anstrengung und mit nicht übermässigem Kostenaufwand die Landesgemeinde zu besuchen. Ja, es dürfte sehr fraglich sein, ob der Besuch der Landesgemeinden nunmehr den Bewohnern des Urserntales im allgemeinen nicht erheblich leichter falle als denjenigen einzelner Alpen- und Seitentäler des Bezirks Uri.

Das Institut einer an einem Orte stattfindenden Versammlung der stimmfähigen Bürger eines Kantons, der Landesgemeinde, das als solches von dem Gesuchsteller nicht angefochten wird, bringt es naturgemäss mit sich, dass die Ausübung der politischen Rechte nicht allen Kantonsbürgern gleich leicht gemacht ist. Eine absolute Gleichheit ist in dieser Richtung überhaupt nicht herzustellen, auch in den Kantonen nicht, wo gemeindeweise abgestimmt wird. Stets werden einzelne mit mehr Mühe, Kosten und Zeitaufwand sich zum Abstimmungslokal begeben, als andere, und Zeit oder Ort der politischen Verhandlungen wird den einen die Teilnahme eher gestatten, als den andern. Dem Bunde kann eine Einmischung in die äussere Organisation des kant. Wahl- und Abstimmungswesens nur unter dem Gesichtspunkte der Art. 4 und 5 der BV zustehen. Im vorliegenden Falle ist die Voraussetzung zu solcher Intervention nicht gegeben.

B 1888 III 565; vgl. 1878 II 506.

5. Von dem übrigen Inhalt der Verf. sei erwähnt:

Die Seen und Flüsse werden als Staatsgut erklärt; das Eigentumsrecht an denselben wurde bisher bald vom Staate, bald von den Bezirken angesprochen. Der Staat übernimmt bis zum Betrag der doppelten Amtskaution die subsidiäre Haftpflicht für seine Behörden, Beamten und Angestellten in Fällen von Untreue oder Pflichtvernachlässigung derselben. Den Gemeindeversammlungen steht fakultativ die geheime Abstimmung zu. Amtszwang besteht für eine volle Amtsdauer. Die Einrichtung der sog. Siebengeschlechtsbegehren fällt dahin. Vorschläge zu Handen der Landesgemeinde kann jeder einzelne Bürger machen. Schuldlos Verhafteten steht ein Anspruch auf Entschädigung durch den Staat zu. Die bisherigen Gemeinden oder Bezirke Uri und Ursern sind von nun an Korporationen, die sich nach eigenem Ermessen organisieren können.

Im Staats- und Gemeindehaushalt ist die öffentliche Rechnungsablage vorgeschrieben; ferner sieht die Verf. die Einführung einer direkten Landessteuer von Vermögen und Erwerb in mässiger Progression vor, nebst einer Kopfsteuer von jedem zwanzigjährigen männlichen Einwohner, endlich progressive Erbschaftssteuer.

Die Landesgemeinde wählt: Die Reg.-Räte, den Landschreiber, Landesfürsprecher, Landweibel und Landsmarcher, sämtliche Richter.

In den Landrat kommt auf 400 (bisher 300) schweiz. Einwohner ein Mitglied.

Der Reg.-Rat zählt 7 Mitglieder; statt des Kommissionalsystems besteht jetzt das Direktorialsystem; dem Reg.-Rate ist der Erziehungsrat (bestehend aus 7 Mitgliedern) beigeordnet, dem auch mit Beizug des bischöflichen Kommissars und eines weitern vom Landrat zu wählenden Geistlichen die Verwaltung des Diözesanfonds zusteht.

II. Partialrevision von der Landesgemeinde den 3. Mai 1891 beschlossen, betr. Art. 19 und 24 Abs. 2 derKVerf.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 17. Juni 1891, A. S. n. F. XII 129. — Botsch. des BR vom 22. Mai 1891, B 1891 III 91; 1892 II 493.

Die Anwendung der geheimen Abstimmung in den Gemeindeversammlungen ist auch ohne vorgängige Diskussion darüber möglich, Art. 19; der Amtszwang gilt auch für die von den Korporationsgemeinden zu treffenden Wahlen; er wird ausgedehnt auf zwei Amtsperioden, Art. 24 Abs. 2.

III. Partialrevision von der Landesgemeinde den 1. Mai 1892 beschlossen, betr. Art. 19 der KVerf.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 20. Juni 1892, A. S. n. F. XII 900. — Botsch. des BR vom 24. Mai 1892, B 1892 III 261; 1893 II 11.

Die Bestimmung des Art. 19 der Verf., welche den Gemeindeversammlungen gestattet, die geheime Abstimmung zur Anwendung zu bringen, wird aufgehoben und damit das offene Handmehr für Gemeindeversammlung wie für die Landesgemeinde als einzig zulässige Abstimmungsart erklärt.

Über diesen Beschl. enthält das Verhandlungsprotokoll der Landesgemeinde vom 1. Mai 1892 folgende Bemerkung:

Das mit 290 Unterschriften versehene Volksbegehren betr. Streichung der Bestimmung in Art. 19 der KVerf. über Zulässigkeit der geheimen Abstimmung und für Festhaltung am offenen Handmehr in den Gemeinden, wie an der Landesgemeinde, weil die geheime Abstimmung zu grossem Parteihass und Zerwürfniss geführt habe, wird angenommen.

Und die Reg. von Uri führt in ihrer Eingabe an den BR vom 9. Mai folgendes an:

Die geheime Abstimmung war im Kt. Uri, wie in den übrigen Landsgemeindekantonen, bis zum Jahre 1888 gesetzlich nicht gestattet. Nach langem Kampfe und mit schwacher Mehrheit entschloss sich der Verf.-Rat, den Gemeinden die Befugnis einzuräumen, nach gewalteter Diskussion über jedes Geschäft auch geheim abzustimmen. Schon diese Bestimmung erregte im Volke Widerwillen und konnte nur als Bestandteil des ganzen Verfassungswerkes durchdringen.

Die seitherige Anwendung der geheimen Abstimmung geschah jeweilen erst nach gewalteter Diskussion über ein bestimmtes Geschäft und auf speziellen, erst an der jeweiligen Gemeindeversammlung gestellten Antrag hin. Derjenige Teil der Bürgerschaft, der sich an der Gemeindeversammlung nicht einfand, hatte gar keine Kenntnis von der Aufstellung der Urne. Eine Kontrolle bezüglich Stimmfähigkeit fand nicht statt. Um diesen Missständen zu begegnen, erlitt die fragliche Verf.-Bestimmung an der Landesgemeinde vom 3. Mai 1891 eine Änderung. Schon vor derselben und seither wieder versäumte die Bauernsame von Altorf keinen Anlass, um gegen die Anwendung der geheimen Abstimmung, welche unser Volk im allgemeinen als eine den Traditionen und politischen Gepflogenheiten des Landes zuwiderlaufende Einrichtung betrachtet, Protest und Einrede zu erheben. Schliesslich wurde ein Initiativ-Begehren von 290 Bürgern zu Handen der letzten Landesgemeinde gestellt, worin die Streichung der bewilligten Ausnahme vom Grundsatze des offenen Handmehrs verlangt wurde. Die Landesgemeinde pflichtete diesem Begehren mit grosser Mehrheit bei. Damit ist der Kanton Uri wieder zu jener Abstimmungsweise zurückgekehrt, welche vor 1888 ausnahmslos bestund und auch in den übrigen Landsgemeindekantonen, mit Ausnahme von Glarus, in gleicher Weise

geübt wird. Zweifellos sind die Kantone ganz selbständig, das offene Handmehr oder die geheime Abstimmung als Abstimmungsart zu bezeichnen und verstösst der Landesgemeindebeschluss also in keiner Beziehung gegen die Bestimmungen der BV.

Der BR anerkennt in seiner Botsch. vom 24. Mai 1892 die Richtigkeit der Bemerkung der Reg. des Kts. Uri, dass es den Kantonen freistehe, für kant. Wahlen und Abstimmungen die ihnen geeignet scheinende Art und Weise der Abstimmung anzunehmen. Diese Frage ist übrigens in den eidg. Räten schon früher zur Sprache gekommen. So im Dez. des Jahres 1876, als es sich um die Gewährleistung des Tessiner Verf.-Dekretes vom 20. Nov. 1875 (des sog. Riformetta) handelte. Damals wurde im Kt. Tessin, nachdem bei den Integralerneuerungswahlen des Grossen Rates vom 21. Febr. 1875 der konservativen Partei die Mehrheit zugefallen war, von dieser gegen die Ansicht der liberalen Partei durch eine Verf.-Revision an Stelle der bisherigen öffentlichen Stimmgebung in Kreisversammlungen die geheime Stimmabgabe in Gemeindeversammlungen eingeführt.[1]) Der BR und ihm beipflichtend die BVers. anerkannten in ihren Berichten, dass es dem Bunde nicht zukomme, die in Bezug auf die Form der Wahlen und Abstimmungen von den Kantonen aufgestellten Vorschriften zu beanstanden, sobald nur feststeht, dass der Wille der Mehrheit der stimmenden Bürger frei und ungehindert zum Ausdruck gelangen kann. Die BBehörden sind daher auch nicht befugt, in eine Prüfung der Gründe einzutreten, welche in den einzelnen Kantonen für das eine oder andere System geltend gemacht werden. B 1892 III 261; vgl. B 1876 IV 500, 827.

IV. Partialrevision von der Landesgemeinde den 3. Mai 1896 beschlossen, betr. Ergänzung des Art. 19 der KVerf.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 17. Juni 1896, A. S. n. F. XV 476. — Botsch. des BR vom 4. Juni 1896, B 1896 III 493; 1897 I 366.

In Art. 19 der Verf. wird die 1892 gestrichene Bestimmung auf Antrag des Landrates wieder aufgenommen:

> Den Gemeinden bleibt überlassen, auch die geheime Abstimmung zur Anwendung zu bringen.

V. Partialrevision von der Landesgemeinde den 6. Mai 1900 beschlossen, betr. Art. 81 der KVerf. (Zusammensetzung des Schulrates).

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 27. Juni 1900, A. S. n. F. XVIII 96. — Botsch. des BR vom 29. Mai 1900, B 1900 III 253.

[1]) Vgl. unten § Tessin.

Der Schulrat besteht jetzt aus Präsidenten, Vizepräsidenten und einem bis drei Mitgliedern (statt bloss einem weitern Mitglied) nebst Sekretär.

Verfassung des Kantons Schwyz.

57. I. Verfassung vom Jahre 1876, angenommen in der Volksabstimmung vom 11. Juni 1876.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 20. März 1877, A. S. n. F. III 66. — Botsch. des BR vom 8. Juli 1876, B 1876 III 369; Bericht der Mehrheit der Komm. des StR vom 10. Dez. 1876 (Hoffmann), B 1877 I 69; Ber. der Mehrheit der Komm. des NR vom 15. März 1877 (Keel), B 1877 I 521; II 507.

Die vom Schwyzer KRat den 7. April 1876 beschlossene Verf. wurde in den Kreisgemeinden vom 11. Juni mit 2063 gegen 1009 Stimmen angenommen. Die eidg. Gewährleistung für diese Verf. wurde nicht anstandslos erteilt; denn

Die BVers. hat den 20. März 1877 in Erwägung:

1. dass die Fassung des § 9, worin einzelne Bestandteile des Art. 27 der BV wiedergegeben, andere weggelassen sind, der vollen Geltung der letztgenannten Verf.-Bestimmung in ihrem ganzen Umfange selbstverständlich keinen Abbruch tun kann;

2. dass, wenn auch die §§ 13 und 20, einzeln genommen, nichts enthalten, was mit der BV im Widerspruche wäre, dennoch in ihrer Wechselbeziehung die Gewährleistung der Klöster liegt; dass aber der Bund eine solche Gewährleistung nicht übernehmen kann, vielmehr die aus Art. 51 Abs. 2 der BV entspringende Befugnis vorbehalten muss;

3. dass die §§ 41, 43 und 44 mit Art. 4 der BV im Widerspruche stehen;

4. dass im übrigen diese Verf. nichts enthält, was mit der BV im Widerspruch wäre,

beschlossen:

1. Der vorliegenden Verf. des Kts. Schwyz ist im Sinne der Erwägungen und mit Ausnahme der §§ 41, 43 und 44 die eidg. Gewährleistung erteilt.

2. Der BR ist eingeladen für eine beförderliche Revision der Schulorganisation[1]) und der nicht gewährleisteten Paragraphen dieser Verf. des Kts. Schwyz besorgt zu sein.

---

[1]) Den 23. März 1877 forderte der BR die Regierung von Schwyz auf, eine Umgestaltung der Schwyzer Schulorganisation zu bewirken und dem BR in dieser Richtung Vorlagen zu machen behufs Prüfung nach Massgabe der BV; eine hierauf erfolgte erste Vorlage wurde vom BR nicht in allen Punkten genehmigt, wohl dagegen eine zweite Vorlage. Der BR sprach den

Zur Begründung dieses BBeschl. wurde seitens der BBehörden folgendes ausgeführt:

1. § 9 der Schwyzer Verf. lautet:

Der Kanton sorgt, unter Beobachtung der Vorschriften des Art. 27 der BV, für genügenden Primarunterricht, inbegriffen der Wiederholungsschulen, und unterstützt die Sekundarschulen.

Der Primarunterricht ist obligatorisch und in den öffentlichen Schulen unentgeltlich.

Es fällt auf, — sagt der Mehrheitsbericht der Komm. des StR (Hoffmann) — dass hier auf der einen Seite allgemein auf die Beobachtung des Art. 27 der BV verwiesen und dann doch wieder auch nur bezüglich des obligatorischen Charakters und der Unentgeltlichkeit der öffentlichen Schulen der Text des Art. 27 aufgenommen, dagegen die Bestimmung über die ausschliesslich staatliche Leitung des Primarunterrichts und die Konfessionslosigkeit der öffentlichen Schulen weggelassen worden ist. Es bietet diese Fassung unter anderem namentlich dem Zweifel Raum, ob rücksichtlich der Privatschulen die ausschliesslich staatliche Leitung in dem von Art. 27 der BV postulierten Sinne ebenfalls Platz greifen soll.

Nach der Fassung des § 9 kann nämlich verstanden werden, dass nur rücksichtlich des durch die Obsorge des Kantons organisierten Primarunterrichts, also rücksichtlich der öffentlichen Schulen, die ausschliesslich staatliche Leitung zutreffe, während nach der Fassung des Art. 27 der BV dieses Requisit auf den gesamten Primarunterricht zutreffen soll, werde er zufolge der Obsorge des Staates oder zufolge privater Obsorge erteilt. B 1877 I 70.

Die vage Fassung des § 100 der Verf. sodann: «Die Wahl der Lehrer bleibt den bisherigen Wahlbehörden überlassen» (gleich § 170 der bisherigen Verf. von 1848) und die Bestimmungen der formell noch in Kraft bestehenden schwyzerischen Schulorganisation aus dem Jahre 1848, die neben der klaren Vorschrift des Art. 27 der BV offenbar unzulässig sind, führten zur Aufstellung des Dispositivs 2 des BBeschl.

Es kann sich nur fragen, — betont die Botsch. des BR — in welcher Weise die BBehörden die Übereinstimmung der schwyzerischen Schulorganisation mit der BV herbeiführen und kontrollieren sollen, ob durch eine ergänzende Revision von § 9 der neuen Verf. oder durch Prüfung und Kritik des Entw. zu der Schulorganisation, die jedenfalls

10. Sept. 1878 die Zustimmung zur Bekanntmachung der Verordnung über die Organisation des Volksschulwesens für den Kt. Schwyz vom 18. Juli 1878 aus unter Vorbehalten jedoch, zu welchen sich der BR hinsichtlich einer allfällig andern Auslegung und Anwendung gewisser Artikel veranlasst glaubte. B 1879 II 170.

einer Revision unterstellt werden muss. Da ein förmlicher Widerspruch von § 9 mit Art. 27 der BV nicht vorliegt und die Disharmonie zwischen beiden nur durch Weglassungen bewirkt ist, so scheint uns, dass der letztere Weg gewählt werden soll, zumal die vorhandenen positiven Widersprüche nur im Gesetze über die Schulorganisation liegen. B 1876 III 372; vgl. oben S. 218.

2. In § 20 in Verbindung mit § 13 der neuen Verf. — heisst es sodann im Bericht der Mehrheit der ständer. Komm. — ist unzweifelhaft eine Garantie der bestehenden Klöster niedergelegt. Ein anderer Sinn kann dem § 20 kaum beigelegt werden, welcher sagt: «Die bestehenden Klöster geniessen den Schutz des Staates.» Damit steht der § 13 der Verf. in Verbindung, welcher unter dem vorangestellten allgemeinen Satze der «Unverletzlichkeit des Eigentums» jeder «geistlichen Korporation» die Benutzung und Verwaltung ihres Gutes garantiert. Da der Bund nach Art. 51 der BV sich das Recht des Ausschlusses gewisser geistlicher Orden unter gewissen Voraussetzungen vorbehalten hat, so kann die eidg. Gewährleistung solcher Garantiebestimmungen auch nur unter ausdrücklichem Vorbehalte der bundesmässigen Rechte geschehen. Zudem hat der Bund angesichts seiner in Bezug auf aufgehobene Klöster verfassungsmässig eingenommenen Stellung keine Veranlassung durch die von ihm nachgesuchte Garantieerteilung dem Missverständnis Raum zu geben, als würde er damit eine Gewähr irgend welcher Art für den Fortbestand klösterlicher Korporationen übernehmen. B 1877 I 71; vgl. oben S. 227.

3. Die §§ 41, 43, 44 enthalten — bemerkt der BR in der Botsch. — bezüglich der Wahl des Regierungsrates, des Landammanns, des Statthalters desselben, der zwei Mitglieder des schweiz. Ständerates, der zwei Kantonsschreiber Bestimmungen, welche an ein zweigeteiltes Gemeinwesen erinnern, indem jeweilen der Bezirk Schwyz in Gegensatz gestellt ist zu den fünf übrigen Bezirken. So sollen von den 7 Mitgliedern des Reg.-Rates 3 aus dem Bezirke Schwyz und 4 aus den übrigen Bezirken genommen werden; wenn der Landammann dem Bezirke Schwyz angehört, so muss der Statthalter aus einem andern Bezirke genommen werden und umgekehrt. Von den Ständeräten muss das eine Mitglied aus dem Bezirke Schwyz, das andere aus einem der übrigen Bezirke genommen werden; das gleiche ist der Fall bei den zwei Kantonsschreibern. Diese eigentümlichen Vorschriften haben sich aus dem politischen Entwicklungsgange des Kantons Schwyz herausgebildet. Sie waren bereits in den Art. 52, 53, 56, 59 der Schwyzer Verf. vom Jahre 1848 enthalten und stammen aus dem Grundvertrag vom 28. Aug. 1833, womit die damals entzweit gewesenen innern und äussern Landesteile des Kantons Schwyz ihre Wiedervereinigung zum gesamten Kanton vereinbart haben. Die damals aufgestellte Wahlart

der höchsten Beamten und Repräsentanten des ganzen Landes bildete eine Bedingung der Pazifikation und wurde insofern mit der letztern allseitig begrüsst (Abschied der ordentl. eidg. Tagsatzung des Jahres 1833, S. 123 Ziff. XIII ff.).[1]) Obwohl wir die historische Begründung dieser Ämterverteilung zwischen Ausser- und Inner-Schwyz durchaus nicht misskennen, so halten wir sie dennoch nach dem öffentlichen Rechte von heute nicht mehr für zulässig. B 1876 III 373.

Sie enthält — sagt der Mehrheitsbericht der ständer. Komm. — ein angesichts des Art. 4 der BV unhaltbares, einem einzelnen Bezirke gegenüber den andern Bezirken eingeräumtes Privilegium. Bei dieser Anschauung leitet uns nicht sowohl das Bevölkerungsverhältnis des mit diesen Anrechten ausgestatteten Bezirkes Schwyz gegenüber den Bevölkerungsverhältnissen der fünf andern Bezirke (welchen Standpunkt insbesondere der BR vertreten hatte), als vielmehr der Gesichtspunkt, dass einem einzelnen Bezirke vorab eine bestimmte Garantie für eine Vertretung in der obersten Landesbehörde, ja der BVers. gegeben wird, welche Garantie keinem einzigen der einzelnen übrigen Bezirke gegeben wird.

Es kann vorkommen, dass während vieler Jahrzehnte aus dem einen oder andern der 5 übrigen Bezirke kein Ständerat, kein Landschreiber gewählt wird. Der Bezirk Schwyz allein hat unter allen Umständen darauf Anspruch, stetsfort in der Reg. und im StR vertreten zu sein, den Landammann oder den Statthalter oder einen der zwei Landschreiber zu besitzen. Es kann nicht eingewendet werden, diese Hintansetzung der einzelnen übrigen Bezirke sei nur eine scheinbare und verschwinde, weil alle fünf zusammengenommen denn doch eine annähernd proportionelle Vertretung in den Behörden finden; einerseits ist diese Proportion bei hälftiger Berechnung nicht eingehalten . . . anderseits ist diese solidarische Veranschlagung der Rechte aller fünf übrigen Bezirke als eines dem Bezirke Schwyz gegenüberstehenden Faktors in der Verf. nicht begründet; denn die Verf. kennt keinen Bezirk Schwyz und einen Bezirk Ausser-Schwyz, sondern die organische Gliederung des Kantons beruht laut §§ 26 und 28 der Verf. auf 6 Bezirken und 13 Kreisen. Diese Bezirke stehen unter sich in keinem Verbande, und wenn nur einem derselben eine bestimmte Repräsentation zugesichert ist, gesetzt sie entspräche sogar dem Proportionalmasstabe der Bevölkerung, und keinem der übrigen Bezirke eine solche Vertretung vorab zugesichert ist, so erblicken wir eben in dieser ungleichartigen Behandlung ein mit dem heutigen Bundesrechte schlechterdings nicht zu vereinbarendes Vorrecht. B 1877 I 72.

[1]) Vgl. auch KVerf. von 1833, §§ 35, 40, 54 ff., Snell, Handbuch des schweiz. Staatsrechts 1844 II, S. 167 ff.

Die Mehrheit der Komm. des NR (Keel) wollte den §§ 41, 43 und 44 die eidg. Gewährleistung nicht versagen, und zwar in Erwägung, dass dieselben nach Massgabe der dermaligen Bevölkerungsverhältnisse ein Vorrecht des Ortes im Sinne von Art. 4 der BV nicht begründen, dass vielmehr aus den Bevölkerungsverhältnissen des Kantons und der Bezirke, wie aus der geschichtlichen Entstehung dieser Bestimmungen erhellt, dass durch sie gegenteils eine Störung der Rechtsgleichheit der verschiedenen Landesteile verhütet werden wolle.

Der Bericht selbst betont, dass dem Bezirke Schwyz nicht mehr zugewiesen ist, als worauf er nach seiner Bevölkerungszahl billigen Anspruch hat. Es ist übrigens durch das schweiz. Staatsrecht längst anerkannt, dass das reine Kopfzahlsystem nicht das allein und absolut massgebende sein kann, und dass in den gegenwärtig bestehenden Verf. eine etwas grössere Berücksichtigung einzelner Landesteile und Ortschaften in der Repräsentation nicht etwas Ungewöhnliches ist.

B 1877 I 533, 529.

4. Der BR wollte auch dem § 68, wonach jeder der 6 Bezirke mit Berücksichtigung der Bevölkerung das aus neun Mitgliedern bestehende Kantonsgericht bilden hilft, die Gewährleistung versagen; hierin trat die BVers. dem Antrag des BR nicht bei; sie genehmigte den § 68, sodass der Bezirk Schwyz drei, die March zwei, und jeder andere Bezirk ein Mitglied zum Kantonsgericht wählt.

5. Zu § 2, in welchem gesagt wird: «Die christlich-römisch-katholische Religion ist diejenige der grossen Mehrheit des schwyzerischen Volkes», bemerkt die ständer. Komm., dass hierin nichts anderes als die Konstatierung eines tatsächlichen Verhältnisses enthalten sei, dessen statistische Richtigkeit kaum angezweifelt werden könne. Aus diesem Grunde und weil im übrigen dieser § 2 auch die Gewährleistung eines jeden andern Religionsbekenntnisses und die der Glaubens- und Gewissensfreiheit nach den Bestimmungen der BV ausspricht, fand die Komm. keine Veranlassung, diesen Paragraphen zu beanstanden.

B 1877 I 70; vgl. auch B 1876 III 369; oben S. 224.

6. In den §§ 109–113 endlich, in denen die Bestimmungen über die Revision der Verf. enthalten sind, findet sich die Vorschrift, dass die Mehrheit des Volkes für Zustandekommen eines Beschlusses in dieser Richtung massgebend sei. Der BR rügt die Unklarheit des Ausdruckes, der zwar nicht der litt. c des Art. 6 der BV widerspreche, der es aber im Zweifel lasse, ob die Mehrheit der Stimmenden oder die Mehrheit der Stimmberechtigten damit gemeint sei. Weil aber bis jetzt schon die Mehrheit der Stimmenden nach Schwyzer Verf.-Recht massgebend war und in andern Paragraphen der Verf., welche von den Referendums- und Initiativabstimmungen handeln, auch nur allgemeine Ausdrücke, wie Abstimmung des Volkes, Genehmigung durch das Volk,

gebraucht werden, diese aber nur im Sinne der erforderlichen Mehrheit der Stimmenden interpretiert werden können, so ist anzunehmen, dass auch bei Abstimmungen über Revision der Verf. nicht anders verfahren werde. B 1876 III 375. Vgl. Nr. **68.**

II. Nachtrag zur Verfassung vom 11. Juni 1876, betr. die zurückgewiesenen §§ 41, 43 und 44, in der Volksabstimmung vom 23. Sept. 1877 angenommen.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 18. Febr. 1878, A. S. n. F. III 326. — Ber. des BR vom 25. Jan. 1878, B 1878 I 131; II 467, 1879 II 572.

Der Kantonsrat hob am 4. Juli 1877 die besondere Stellung des Bezirkes Schwyz entsprechend dem BBeschl. vom 20. März 1877 auf; mit 1344 gegen 925 Stimmen wurden die derart abgeänderten §§ 41, 43 und 44 der Verf. in der Volksabstimmung angenommen.

III. Partialrevision durch Verfassungsgesetz vom 10. Jan. 1884, in der Volksabstimmung vom 17. Febr. angenommen, betr. Abänderung der §§ 27, 28 und 98 der KVerf.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 25. Juni 1884, A. S. n. F. VII 463. — Botsch. des BR vom 20. März 1884, B 1884 II 222; 1885 II 666.

Die Gemeinde Iberg wird in die Gemeinden Ober-Iberg und Unter-Iberg getrennt; der Kreis Schwyz besteht aus den Gemeinden Schwyz, Ober-Iberg und Alptal, und ein neuer Kreis wird gebildet aus der Gemeinde Unter-Iberg (§§ 27, 28). Bei geheimen Abstimmungen dürfen in den sog. einsiedlischen Vierteln besondere Urnen aufgestellt werden (§ 98).

Hiezu bestimmt § 2 der Übergangsbestimmungen:

> In Betreff der Repräsentanz der Kreise Schwyz und Unter-Iberg wird festgesetzt, dass bei der Partialerneuerung des Kantonsrates im Jahre 1884 im Kreise Schwyz 6 Mitglieder und im Kreise Unter-Iberg 1 Mitglied, und im Jahre 1886 im Kreise Schwyz 7 Mitglieder und im Kreise Unter-Iberg 1 Mitglied gewählt werden.

Dieser § 2 wurde durch den BBeschl. vom 25. Juni 1884 in betreff der Vertretung des Kreises Unter-Iberg im Kantonsrat von der eidg. Gewährleistung ausgeschlossen, in Erwägung:

> dass dieses Verfassungsgesetz die Repräsentanz des neugeschaffenen Kreises Unter-Iberg im Kantonsrat nicht anders als auf Grundlage des § 30 der KVerf., d. h. nach Massgabe der am 1. Dez. 1880 vorhanden gewesenen Wohnbevölkerung festsetzen darf, und dass auf dieser Grundlage dem Kreise Unter-Iberg die Wahl von drei Mitgliedern des Kantonsrates zukommt, wobei jedoch die Frage der Vollziehung dieser Wahlen in einer oder zwei

Serien der erneuerten Beschlussesfassung der kompetenten kantonalen, bezw. eidg. Behörden vorbehalten wird.

Das Gesuch um Ausschluss dieses § 2 von der eidg. Gewährleistung und den Antrag, dass der Wahlkreis Unter-Iberg berechtigt erklärt werde, die ihm zukommenden drei Repräsentanten bei der nächsten Wahl der schwyzerischen KRäte zu wählen, hatte der Gemeinderat Iberg unterm 6. März 1884 in einer Eingabe an den BR gestellt. Der BR und die BVers. erklärten im Sinne des angeführten Beschl. dieses Gesuch, entgegen der Anschauung der Reg. des Kts. Schwyz, für berechtigt. Der BR spricht sich dahin aus:

Das sog. Repräsentanzdekret vom 14. Juli 1881 — in welchem der KRat, in Ausführung des § 30 der Verf. und auf Grundlage der eidg. Volkszählung vom 1. Dez. 1880, die Vertretung der einzelnen Kreise im KRat von dessen Partialerneuerung im Frühjahr 1882 an bis zur nächsten eidg. Volkszählung festgesetzt hat — ist nichts anderes als die rechnungsmässige Festsetzung der auf einen jeden Kreis nach der Vorschrift des § 30 der Verf. entfallenden Zahl von Mitgliedern des KRats.

Wenn auch dieses Dekret in seinem § 1 die Vertretung «bis zur nächsten Volkszählung» festsetzen will, so vermag es doch vor einer konstitutionellen Abänderung der Kreise oder eines einzelnen Kreises nicht Stand zu halten; es muss ihm weichen, sofern in diesem Falle nach Massgabe der Grundbestimmung der Verf. § 30 — laut welchem die Mitglieder des KRates in den Kreisen nach Verhältnis der Zahl der Wohnbevölkerung gewählt werden, und zwar je ein Mitglied auf 600 Seelen und einen letzten Bruchteil von mehr als 200 Seelen — sich für den einen oder für mehrere Kreise eine neue Vertretungsziffer ergibt. Andernfalls entstände in der Tat eine ungleiche Behandlung der Bürger des einen Kreises gegenüber demjenigen des andern, was einer Verletzung des Art. 4 der BV und des § 4 der KVerf. von Schwyz gleichkommen würde und deshalb nicht statthaft ist.

Die Behörden von Schwyz scheinen dieser Partialrevision den Charakter einer erst nach der nächsten eidg. Volkszählung in volle Wirksamkeit tretenden Verf.-Bestimmung zu vindizieren und inzwischen derselben bloss im Rahmen des Repräsentanzdekrets Licht und Luft gewähren zu wollen — ein offenbar ganz irrtümlicher Standpunkt.

B 1884 II 228.

Auf das zweite Begehren des Gesuchstellers: Vornahme der Wahl der drei KRäte bei der nächsten Wahl der schwyzerischen KRäte, beantragte der BR, nicht einzutreten, weil gegen die Vor-

nahme der Wahl in zwei Serien in entsprechender Anwendung des § 32 der KVerf. — welcher die Amtsdauer der KRäte auf vier Jahre festsetzt, jedoch nach Ablauf von zwei Jahren den Austritt der Hälfte vorschreibt — vom bundesrechtlichen Standpunkte aus nichts einzuwenden ist. Die BVers. hob jedoch auch in dieser Richtung den beanstandeten § 2 auf, behielt dagegen für diese Frage die erneuerte Beschlussesfassung der kompetenten Behörden vor.

IV. Nachtrag zur Partialrevision vom 17. Febr. 1884, infolge Beschlusses des KRates vom 27. Nov. 1884, vom Volke angenommen den 26. April 1885.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 19. Juni 1885, A. S. n. F. VIII 135. — Botsch. des BR vom 26. Mai 1885, B 1885 III 212; 1886 I 911.

Der von der BVers. von der eidg. Gewährleistung ausgeschlossene § 2 erhielt in folgender neuer Fassung vom 27. Nov. 1884 die eidg. Gewährleistung:

Der Kreis Schwyz wählt dreizehn und der Kreis Unter-Iberg drei Mitglieder in den KRat.

Diese Wahlen haben bei der ordentlichen Partialerneuerung des KRates vom Jahre 1886 zu erfolgen, wobei sechs Wahlen des Kreises Schwyz und eine Wahl des Kreises Unter-Iberg nur für eine Amtsdauer von zwei Jahren Giltigkeit haben; diese letztern Wahlen sind vom Reg.-Rat durch das Loos auszumitteln und im Amtsblatt zu veröffentlichen.

Mit der Ausführung dieser Wahlen erlischt das Mandat der gegenwärtigen Repräsentanz des Kreises Schwyz im KRate.

V. Partialrevision durch Verfassungsgesetz vom 3. Sept. 1891, in der Volksabstimmung vom 4. Okt. 1891 angenommen, betr. Abänderung der §§ 6, 31, 65, 75, 78, 81, 88, 93, 94, 97 der KVerf.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 23. Dez. 1891, A. S. n. F. XII 447. — Botsch. des BR vom 23. Okt. 1891, B 1891 IV 631; 1892 II.

Diese Partialrevision, Organisation kant. Behörden und die Stimmberechtigung betr., ward zum Teil veranlasst durch die Einführung des eidg. Betreibungs- und Konkursgesetzes vom 11. April 1889.

58. VI. Partialrevision, vom Kantonsrat den 11. Aug. 1898 beschlossen und in der Volksabstimmung vom 23. Okt. 1898 angenommen, verbunden mit einer vom 23. Okt. 1898 datierten Neuausgabe der KVerf.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 21. Dez. 1899, A. S. n. F. XVII 758. — Botsch. des BR vom 22. Aug. 1899, B 1899 IV 483; 1900 I 788.

Die vom Kantonsrat des Kts. Schwyz den 11. Aug. 1898 be-

schlossene Partialrevision der KVerf. vom Jahre 1876 wurde in der Volksabstimmung vom 23. Okt. 1898 mit 6440 gegen 632 Stimmen angenommen.[1]) In einer Eingabe vom 21. Nov. an den BR zu Handen der BVers. verlangten Kaspar Krieg und Genossen in Lachen und Altendorf als Verein fortschrittlich gesinnter Urschweizer, dass den §§ 13, 20, 26, 46, 91 Abs. 4, 92 und 97 litt. m der revidierten Verf. die eidg. Gewährleistung verweigert werde, und in einer Eingabe vom 11. Dez. stellte A. Steinauer in Einsiedeln im Auftrag von 35 Mitgliedern des schwyzerischen Kantonsrates das Gesuch um Ausschluss der §§ 26 Abs. 3, Satz 2 und 3, 27 Schlussatz und 95 von der eidg. Gewährleistung. Hierauf hat die BVers. den 21. Dez. 1899 in Betracht:

dass § 92 der Verf. des Kts. Schwyz (Gründung besonderer römisch-katholischer Kirchgemeinden) nur unter Vorbehalt des Art. 50 Abs. 3 der BV gewährleistet werden kann;

dass § 95 der in Art. 4 der BV garantierten Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetze widerspricht und deshalb von der Gewährleistung auszuschliessen ist;

dass im übrigen die Verf. des Kts. Schwyz vom 23. Okt. 1898 nichts enthält, was den Grundsätzen der BV widerstreitet, und die Voraussetzungen des Art. 6 der BV gegeben sind;

dass die neue Verf. in der Volksabstimmung vom 23. Okt. 1898 von der Mehrheit der stimmenden Bürger angenommen worden ist,

beschlossen:

Der Verf. des Kts. Schwyz vom 23. Okt. 1898 wird, jedoch mit Ausschluss von § 95 derselben, die Gewährleistung des Bundes erteilt. Zu § 92 wird Art. 50 Abs. 3 der BV ausdrücklich vorbehalten.

Es handelte sich bei den anlässlich der Gewährleistung beanstandeten Verf.-Bestimmungen um folgende Fragen:

1. Gewährleistung der Klöster. §§ 13, 20; diese lauten:

§ 13. Die Verf. gewährleistet die Unverletzlichkeit des Eigentums. Jedem Bezirk, jeder Gemeinde, sowie jeder geistlichen und weltlichen Korporation bleibt auch die Verwaltung und die Befugnis, die Art und Weise der Benutzung und der Verwaltung ihrer Güter selbst zu bestimmen, gesichert.

Für Abtretungen zu öffentlichen Zwecken hat der Staat nach den Bestimmungen des Ges. gerechte Entschädigung zu leisten.

[1]) Über die am 13. Febr. 1898 in der Volksabstimmung verworfene Totalrevision der Verf. vgl. Mayer im Archiv für katholisches Kirchenrecht 1900, LXXX S. 606—617.

§ 20. Die bestehenden Klöster sind gewährleistet und geniessen den Schutz des Staates. Sie unterliegen als Korporationen dem allgemeinen Steuergesetze, bezahlen aber ihre Steuer am Orte ihrer Niederlassung und da, wo sie Vermögen besitzen.

Hiezu führt der BR in seiner Botsch. vom 22. Aug. 1899 folgendes aus:

§ 13 enthält nur eine spezielle Anwendung der allgemeinen Eigentumsgarantie auf das Klostergut. Klöster werden als geistliche Korporationen betrachtet, und ihnen gegenüber wird wie den weltlichen Korporationen das Recht der freien Verwaltung und Selbstbestimmung über die Art der Benutzung als Ausfluss des Eigentums speziell hervorgehoben.

In dieser Zusicherung an und für sich kann nichts der BV Widersprechendes gefunden werden. Die BV enthält über die Eigentumsgarantie keine Bestimmung, sondern überlässt dieselbe dem kant. Staatsrechte. Die kant. Verf. enthalten durchgehends in der einen oder andern Form diese Gewährleistung. Auch die vom Bund gewährleistete Verf. des Kts. Schwyz vom Jahre 1876 enthielt diese Gewährleistung im gleichen Wortlaute, wie die revidierte Verf. Damals wurde nur in Verbindung mit § 20 (Klostergarantie) ein Vorbehalt bezüglich Art. 51 Abs. 2 der BV an die Genehmigung geknüpft, der sich aber dem Wortlaut nach nicht auf die Eigentumsgarantie bezog. Es liegt kein Grund vor, der Verf. von 1898 gegenüber anders zu verfahren.

Schwieriger ist die Frage zu entscheiden betr. § 20, der eigentlichen Gewährleistung der Klöster. Die Bedeutung dieser Bestimmung im Gegensatz zu der frühern Schwyzer Verf. liegt mehr in dem, was darin nicht oder nicht mehr gesagt ist, als in dem, was darin ausgesprochen ist. Noch die Verf. von 1876 enthielt in den §§ 20 und 24 eine Reihe von Beschränkungen, die jetzt wegfallen sollen. Diese Beschränkungen waren:

a. Erfordernis der Bewilligung des Staates zur Aufnahme kantonsfremder, insb. ausländischer Novizen, unter Vorbehalt des Gegenrechts gegen Schweizer;
b. Aufsichtsrecht des Staates;
c. Beschränkung des Erwerbes zu toter Hand; nur mit Bewilligung des Kantonsrates können Klöster Liegenschaften erwerben, pachten oder verkaufen;
d. Beschränkung auf landwirtschaftlichen Gewerbebetrieb.

Es kann nicht bestritten werden, dass unter der Verf. von 1898 die Stellung der Klöster eine weit freiere, von der Staatsgewalt unabhängigere sein wird, als sie es unter der Verf. von 1876 gewesen ist. Ebensowenig kann in Abrede gestellt werden, dass in der revidierten

Verf. eine Veränderung des seit alters im Kanton Schwyz hergebrachten Rechtszustandes liegt. In dieser Beziehung mag der Wegfall des Aufsichtsrechtes des Staates und die unbeschränkte Erwerbsfähigkeit der toten Hand besonders hervorgehoben werden. In diesen beiden Beziehungen wird die Zulässigkeit der eidg. Gewährleistung in der Eingabe Krieg und Genossen bestritten. Die zur Argumentation verwendeten Gründe sind aber mehr allgemeiner Natur; hervorgehoben wird das Entstehen sozialer Unfreiheit, Gefährdung des Friedens und der Wohlfahrt des Landes, Garantie der toten Hand und a. m.; von Bedeutung ist besonders die Behauptung, dass Vorrechte für die Klöster geschaffen werden; im einzelnen wird in der Eingabe Krieg geltend gemacht:

Die jetzige Revision geht weit hinter früheres Recht zurück. Die Landsgemeinde von Schwyz beschloss 1294, es solle und dürfe niemand, bei Busse und Verfall der Güter an die Erben oder das Land, Liegenschaften an ein Kloster verkaufen. Die Klöster müssen Steuer und Gewerfe tragen wie die andern Landleute, oder Feld, Wasser, Holz, Wunn und Weide meiden (Blumer, Rechtsgeschichte I, S. 135). Ein ähnliches Verbot haben die Luzerner 1413 erlassen. Jetzt gibt man vor, die Rechtsentwicklung fordere, dass man die Klöster den andern Korporationen gleichstelle. Man entlastet sie einerseits von der staatlichen Aufsicht und verschreibt sie anderseits ganz den geistlichen Oberbehörden. Man nennt sie blosse Vereine und garantiert ihnen, was sonst keinem Verein, das Recht, die Art und Weise der Benützung ihrer Güter selbst zu bestimmen. Sie aber stehen unter der diskretionären Gewalt der geistlichen Oberbehörden, also in letzter Instanz unter derjenigen des auswärtigen Papstes. So erhielt z. B. das Kloster Einsiedeln vor einiger Zeit Befehl, Patres für ein orientalisches Seminar zu stellen, das zur Bekehrung von Orientalen in Rom bestimmt ist. Aus dem Kloster kommt nichts mehr heraus. Die Mönche, auch wenn sie erben, steuern nichts; sie haben die sog. heilige Armut. Keiner tut Militärdienst; diese Militärfreiheit verschafft den Klöstern einen grossen Vorsprung im Erwerbsleben gegenüber den andern weltlichen Konkurrenten. Wie sehr sich die tote Hand neuerdings rührt, beweist der Versuch neuer Klostergründungen im Kanton. In Schwyz soll ein früheres Klösterlein wiederhergestellt werden. In Immensee ist seit zwei Jahren ein neues Institut, ein sog. salesianisches Haus Bethlehem, im Werden begriffen. Sein Superior hat die bestehenden Gebäude, Grundstücke und Einrichtungen in einem Zirkular auf Fr. 700,000 geschätzt. So gelangt man entgegen der BV nicht nur zur Garantie der Klöster, sondern auch zu derjenigen der toten Hand und des päpstlichen Verfügungsrechtes über Kirchen- und Klostergut, das aus dem Kanton stammt und durch päpstliche Verfügung gänzlich ins Ausland verbracht werden könnte.

Die von den eidg. Behörden zu entscheidende Frage ist nun einzig die, ob die für die Klostergarantie in der revidierten Verf. von Schwyz gewählte Form der BV entspricht.

Darüber ist folgendes zu sagen: Gewährleistet sind die «bestehenden» Klöster, und ihnen ist der Schutz des Staates zugesichert. Der Wortlaut die bestehenden Klöster ist wohl gewählt mit Rücksicht auf Art. 52 der BV, wonach die Errichtung neuer und die Wiederherstellung aufgehobener Klöster untersagt ist. Damit ist also implicite die BV als über dem kant. Verf.-Rechte stehend anerkannt. Dass der Weiterbestand der heute existierenden Klöster an sich als bundesverfassungswidrig anzusehen wäre, wird von niemand behauptet werden wollen. Es können allerdings unter gewissen Voraussetzungen die Verhältnisse sich so gestalten, dass der Bund, von dem in Art. 51 der BV ihm gegebenen Hoheitsrechte Gebrauch machend, einem religiösen Orden die Wirksamkeit in Kirche und Schule untersagen müsste, womit der Fortbestand eines diesem Orden angehörigen Klosters zur Unmöglichkeit gemacht würde. Dieses Hoheitsrecht des Bundes wird aber durch eine von einer kant. Verf. ausgesprochene Garantie der bestehenden Klöster in keiner Weise geschmälert. Ebensowenig wie die BV die bestehenden Klöster garantiert, verbietet sie solche Institutionen. Vom Standpunkte des Bundesrechtes kann deshalb nichts dagegen eingewendet werden, wenn ein Kanton eine spezielle Garantie in sein Verfassungsrecht aufzunehmen für erforderlich erachtet. Damit ist nur gesagt, dass, solange diese Verf. besteht und nicht abgeändert wird, auf dem Boden des kant. Verfassungsrechtes die bestehenden Klöster nicht angefochten werden können, der Kanton also z. B. nicht berechtigt wäre, ein bestehendes Kloster von sich aus, durch einen Akt der kant. Staatsgewalt, aufzuheben. Gegen einen derartigen Akt wäre, als dem kant. Verfassungsrechte widerstreitend, nach geltendem Bundesrechte die staatsrechtliche Beschwerde an das BGer. als Schutzmittel gegeben.

Dass die bestehenden Klöster dem Schutze des Staates des Kantons Schwyz unterstellt werden, ist eine natürliche Konsequenz der ausgesprochenen Gewährleistung; es hätte sich das von selbst verstanden, auch wenn es nicht ausdrücklich gesagt worden wäre.

Was die Erwerbsfähigkeit der toten Hand betrifft, so enthält die BV hierüber keine Bestimmungen. Wie sich ein kant. Staatsrecht dazu verhalten will, kann weder nach der Richtung der Beschränkung, noch der Freigebung als bundesverfassungswidrig bezeichnet werden, soweit nicht allgemeine Bestimmungen, wie z. B. Art. 31 der BV, in Frage kommen könnten.

Die Behauptung einer durch den Klosterartikel entstehenden Rechtsungleichheit bezieht sich wohl auf die Frage der Besteuerung des Klostergutes. Die Verf. bestimmt, dass die Klöster der allgemeinen Steuerpflicht

unterliegen. Damit ist das Kloster als juristische Person gemeint. Als solche hat das Kloster nach der revidierten Verf. dieselben Steuern zu tragen, wie jede andere Korporation. Darin kann eine Verletzung der Rechtsgleichheit nicht gefunden werden. Eine Steuerbefreiung der einzelnen Klosterinsassen ist sodann in der Schwyzer Verf. nirgends ausgesprochen. § 16 unterstellt alle Einwohner des Kantons in gleichem Masse der gesetzlichen Steuerpflicht. Darunter fallen auch die Klosterinsassen. So wird denn auch von der Reg. des Kts. Schwyz mitgeteilt, dass die Klosterinsassen die Personaltaxe der Militärpflichtersatzsteuer bezahlen. Eine Erwerbssteuer gibt es aber im Kt. Schwyz nicht, danach kann auch in dieser Beziehung eine Rechtsungleichheit nicht behauptet werden. Wenn einzelnen Klosterinsassen nachgewiesenermassen Vermögen zustände, wäre dieses Vermögen der Besteuerung des Staates unterworfen.

2. Die römisch-katholische Kirchgemeinde. Im Kanton Schwyz ist die Trennung der Gemeinden in politische und Kirchgemeinden nicht vorhanden. Es gibt nur eine Gemeinde, welche sowohl staatlicher als kirchlicher Selbstverwaltungskörper ist. Die Verf.-Revision von 1898 änderte grundsätzlich an diesen Verhältnissen nichts; sie enthält dagegen infolge der allmählich eingetretenen Differenzierung der Konfessionsangehörigkeit der Gemeindeangehörigen gewisse Vorschriften, die sich auf die getrennte Verwaltung des Kirchengutes beziehen, und eröffnet verfassungsmässig die Möglichkeit der Bildung besonderer römisch-katholischer Kirchgemeinden.

a. Die besondern Rechte der römisch-katholischen Gemeindeeinwohner, §§ 91 Abs. 4, 97 litt. m; diese lauten:

> § 91 Abs. 4. Die römisch-katholischen stimmfähigen Einwohner einer Gemeinde wählen nebstdem die Verwalter derjenigen kirchlichen Güter und Stiftungen, deren Verwaltung bisher von der Gemeinde ausgeübt wurde. Sie betätigen das Wahlrecht (Präsentationsrecht) für diejenigen geistlichen Pfründen, für welche es ihnen nach bisheriger Übung zukommt. Ohne Genehmigung der kirchlichen Oberbehörden dürfen kirchliche Güter und Stiftungen nicht veräussert oder geschmälert, noch zweckwidrig verwendet und keine neue kirchliche Stiftung mit Verpflichtungen angenommen werden.
>
> § 97 litt. m. In denjenigen Gemeinden, in welchen die in § 92 vorgesehene Trennung der politischen von der kirchlichen Gemeinde nicht besteht, haben die gemäss § 91, letzter Absatz, gewählten Verwalter der kirchlichen Güter und Stiftungen jährlich dem Gemeinderate Rechnung abzulegen. Diese Rechnungen sind

als eigener Abschnitt der Gemeinderechnung beizufügen. Bei Prüfung dieser Rechnungen, wie überhaupt bei Behandlung kirchlicher Fragen, sind nur Konfessionsangehörige stimmberechtigt, und ist das betreffende Pfarramt als Vertreter der Kirche beizuziehen.

Diese Bestimmungen sind nach der vom BR in seiner Botsch. vom 22. Aug. 1899 vertretenen Auffassung bundesrechtlich nicht anfechtbar.

§ 91 der revidierten Verf. handelt im allgemeinen von den Befugnissen der Gemeindeversammlung, § 97 von den Befugnissen des Gemeinderates.

In der Verf. von 1876 war der offizielle Titel der Gemeinde «Kirchgemeinde». Dieser ist fallen gelassen.[1]) Die neue Verf. kennt unter Vorbehalt der Vorschrift des § 92 nur noch «Gemeinden», so dass sich der Kanton in folgende Verwaltungskörper gliedert:

a. die Bezirksgemeinde,

b. die Gemeinde, wobei hervorzuheben ist, dass einzelne Bezirksgemeinden territorial mit den politischen Gemeinden zusammenfallen.

Die Befugnisse der Gemeinde umfassen nun auch die Verwaltung der zur Gemeinde gehörigen kirchlichen Güter und Stiftungen und das Wahlrecht (Präsentationsrecht) der Geistlichen; soweit die kirchlichen Bedürfnisse allfällig eine besondere Steuererhebung erfordern, wird die Gemeinde auch hierüber im allgemeinen Voranschlag, § 91 litt. e, zu bestimmen haben.

Der letzte Absatz von § 91 erklärt einzig die römisch-katholischen Gemeindeeinwohner stimmberechtigt:

a. zur Wahl der Verwalter der kirchlichen Güter und Stiftungen;

b. zur Ausübung des Wahl-(Präsentations-)rechtes der Geistlichen für geistliche Pfründen.

Für Veräusserungen, Schmälerungen oder «zweckwidrige Verwendungen» des Kirchengutes ist zudem Genehmigung der kirchlichen Oberbehörden vorgesehen; ebenso zur Annahme neuer mit Verpflichtungen verbundener Stiftungen.

Die Anfechtung dieser Bestimmungen wird in der Eingabe Krieg und Genossen wie folgt begründet:

Die Gemeinden waren bisher freie Eigentümer ihres Kirchengutes. Jetzt sollen sie über dasselbe nur noch mit Genehmigung der kirchlichen Oberbehörden, d. h. in letzter Instanz des Papstes, verfügen.

[1]) Er findet sich nur noch als historische Reminiszenz in § 25, wo unter den Gemeindebehörden an erster Stelle die Kirchgemeinde genannt ist, statt der Gemeindeversammlung und ebenso in der Überschrift zu § 90, wo es heisst: Gemeindebehörden a) Gemeindeversammlung (Kirchgemeinde).

Also Bevormundung der Gemeinden durch die letztern und indirekt Entfremdung des Eigentums derselben von seinen bisherigen Zwecken. Damit wird, in Widerspruch zu Art. 58 Abs. 2 der BV, die geistliche Gerichtsbarkeit eingeführt. Das Resultat der geistlichen Oberaufsicht wird sein: Verweigerung der Kirchen zu Gesangs- und ähnlichen Zwecken; Verweigerung von Stipendien an Knaben, die eine konfessionell gemischte Schule besuchen würden und dergl. Das würde zweckwidrige Verwendung sein. Im gleichen Artikel wird das uralte Wahlrecht der Gemeinden zu einem blossen Präsentationsrecht gemacht. Die Vorfahren haben keine Mühe und Kosten gescheut, das förmliche Wahlrecht der Geistlichen, und zwar nur auf Zeit, an sich zu bringen (vgl. Blumer, Rechtsgeschichte I, S. 365, II, S. 251). Die neue Verf. opfert die wohlerworbenen demokratischen Rechte der Gemeinden, und damit des Staates, den kirchlichen Oberbehörden. Ein solch harterstrittenes Recht darf nicht durch Mehrheitsbeschluss preisgegeben werden.

Der § 97 erscheint als ausserordentlich verwirrungsvoll. Es ist nichts dagegen einzuwenden, wenn die Konfessionsgenossen ihre Angelegenheiten selber ordnen. Aber wie ist es zu machen, wenn das Pfarramt, nicht der Pfarrer, zur Rechnungsprüfung beizuziehen ist, und dies besonders bei Behandlung kirchlicher Fragen? Das Pfarramt wird Fragen über Schulen, Friedhöfe u. dgl. nicht nach Bundesrecht, sondern nach kirchlichem Rechte als kirchliche Fragen behandeln.

Nach Ansicht des BR enthalten die angefochtenen Bestimmungen der §§ 91 und 97 nur den Versuch einer Ausscheidung der Befugnisse der politischen Gemeinde und der Kirchgemeinde. Ob nicht auch der Kanton Schwyz durch die Macht der Verhältnisse mit der Zeit dazu kommen wird, eine wirkliche Ausscheidung dieser in ihrem Verwaltungszweck verschiedenen Gemeinden vorzunehmen, braucht nicht untersucht zu werden.

Vorauszuschicken ist, dass die revidierte Verf., wie die von 1876, nur die römisch-katholische Kirche als Landeskirche kennt (§ 2):

> Die römisch-katholische Kirche, sowie die freie und uneingeschränkte Ausübung ihres Glaubensbekenntnisses und Gottesdienstes sind gewährleistet.
>
> Die freie Ausübung gottesdienstlicher Handlungen innert den Schranken der Sittlichkeit und der öffentlichen Ordnung ist auch allen andern Konfessionen und Religionsgenossenschaften gewährleistet.

Wenn daher die Verf. von Kirchengut spricht, so ist damit Gut römisch-katholischer Kirchen oder Kirchgemeinden gemeint. Denn als Kirche kennt die Verf. nur die römisch-katholische Konfession. Eine besondere Organisation der Kirchgemeinde auf dem Boden des in der

kant. Verf. anerkannten Staatskirchenrechtes ist nichts der BV Widersprechendes. Weder werden dadurch die dem Bunde zustehenden kirchenpolitischen Hoheitsrechte, noch wird die Gleichheit der Bürger vor dem Gesetze verletzt. Denn dass Nichtkonfessionsangehörige bei der Verwaltung des Kirchengutes nicht mitzuwirken haben, ist auch in andern Kirchengesetzen vorgesehen, ohne dass jemals darin eine Verletzung der Rechtsgleichheit gefunden wurde. Im Gegenteil, es liegt im Begriff der Kirchgemeinde, dass sie nur aus Angehörigen einer bestimmten Konfession zusammengesetzt ist. Das Eigentümliche des Schwyzer Rechtes besteht nur darin, dass, als Korporation des öffentlichen Rechtes genommen, eigentlich nur eine Gemeinde besteht, deren Beschlüsse aber je nach den Verwaltungszweigen in verschiedener Weise zustande kommen.

Das findet sich aber auch sonst im Gemeindeverwaltungsrecht vor. So gibt es z. B. im bernischen Verwaltungsrecht eine aus der Einwohnergemeinde und der Burgergemeinde gebildete einheitliche gemischte Gemeinde. Handelt es sich aber um Aufnahme neuer Burger, so tritt die Burgergemeindeversammlung zu einer separaten Versammlung zur Entscheidung darüber zusammen (vgl. das bernische Gemeindegesetz vom 6. Dez. 1852, § 69). Ein ähnlicher Zustand wird durch die neue Verf. des Kantons Schwyz für die in § 91 Abs. 4 genannten Gegenstände der Gemeindeverwaltung geschaffen. Sobald eines der dort näher bezeichneten Traktanden in der Gemeindeversammlung zur Verhandlung gelangt, wird eine separate Gemeindeversammlung gebildet, welche ausschliesslich aus den römisch-katholischen Gemeindegenossen besteht.

Bezüglich der evangelisch-reformierten Kirche war eine besondere Bestimmung nicht erforderlich, weil diese Kirche von der Schwyzer Verf. überhaupt nicht organisiert wird, sondern unter die freien, nicht staatlich gegliederten Verbände fällt.

Die Wahl der staatlich anerkannten Geistlichen zu ordnen, steht dem Kanton zu. Dass in der Bezeichnung des Wahlrechtes der Kirchgemeinde als Präsentationsrecht eine Abänderung des früheren Zustandes liege, ist nicht richtig. «Die Pfarrer werden von der Gemeinde gewählt, d. h. dem Bischof präsentiert. Es ist dies uraltes, in allen Urkantonen geltendes Recht», vgl. Gareis und Zorn, Staat und Kirche in der Schweiz I, S. 165, 166; oben S. 231.

Was das Genehmigungsrecht der kirchlichen Oberen betrifft, so ist dagegen nichts einzuwenden, sobald man auf dem Standpunkte steht, dass es den Kantonen freisteht, eine oder mehrere Kirchen als staatlich anerkannte in der Verfassung anzuerkennen. Denn «es liegt in der konstitutionellen Befugnis der Kantone, auf ihrem Gebiete das äussere Verhältnis des Staates zu den verschiedenen Kirchen und Glaubens-

genossenschaften so zu ordnen, wie sie es für angemessen erachten, und der Bund ist nur darüber zu wachen berufen, dass die Glaubens- und Gewissensfreiheit gewahrt und die freie Ausübung gottesdienstlicher Handlungen innerhalb der Schranken der Sittlichkeit und der öffentlichen Ordnung für alle gesichert bleibe.» Diesem letzten Erfordernis ist aber in § 2 Abs. 2 der revidierten Schwyzer Verf. in hinreichender Weise Genüge getan. Vgl. Erste Auflage II, Nr. **716.**

Eine Einführung geistlicher Gerichtsbarkeit kann in dem Genehmigungsrecht der kirchlichen Obern nicht gefunden werden. Dieses Genehmigungsrecht ist überdies kein unbeschränktes und unbedingtes, denn das Kirchengut bildet nach Schwyzer Recht einen Gegenstand der Gemeindeverwaltung. Die gesamte Gemeindeverwaltung untersteht aber der Aufsicht des Reg.-Rates.

> § 53 der Verf. Er (der Reg.-Rat) übt die Aufsicht über die Verwaltung der Bezirke und Gemeinden aus und wacht über die Erhaltung des Vermögens derselben.

Demnach hat der Reg.-Rat das Recht und die Pflicht, über die gesamte Gemeindeverwaltung zu wachen, insbes. aber für den intakten Bestand des Vermögens der Gemeinden zu sorgen. Dass mit diesem staatlichen Aufsichtsrecht konkurrierend auch ein Genehmigungsrecht der kirchlichen Obern bei Veräusserungen, Schmälerungen, zweckwidrigen Verwendungen und Annahme neuer kirchlicher Stiftungen mit Verpflichtungen aufgenommen wird, kann bei richtiger und zweckmässiger Anwendung dieser Bestimmungen nur als eine erhöhte Garantie dafür angesehen werden, dass das Kirchengut seiner öffentlich-rechtlichen Bestimmung nicht entfremdet wird.

Was endlich das Recht der besondern Rechnungsgenehmigung anbetrifft, so ist dieselbe nur ein Ausfluss der getrennten Verwaltung des allgemeinen Gemeindegutes und des Kirchengutes.

Sonderbar erscheint hierbei nur die Inkongruenz, dass bei der Prüfung der Rechnungen des Kirchengutsverwalters durch den Gemeinderat nur die römisch-katholischen Gemeinderäte mitwirken, dass aber bei Genehmigung der Rechnung durch die ganze Gemeinde keine Trennung stattfindet, sondern die Gesamtgemeinde, ohne eine Ausscheidung nach Konfessionen, über die Rechnungsvorlage zu verhandeln und abzustimmen hat, vgl. § 91 litt. d der Verf.

Die Beiziehung des Pfarramtes bei der Prüfung der Rechnungen über das Kirchengut und bei kirchlichen Angelegenheiten überhaupt bildet keinen Grund zur Verweigerung der eidg. Gewährleistung der neuen Schwyzer Verf. Diese Bestimmung ist nicht unklar; insbes. ergibt sich aus der Verf. nirgends ein Anhaltspunkt, dass Schulfragen als kirchliche Fragen zu behandeln wären; nach § 9 der Verf. sorgt der

Kt. Schwyz unter Beobachtung der Vorschriften des Art. 27 der BV für den Primarunterricht.

b. Die Bildung besonderer römisch-katholischer Kirchgemeinden. § 92; er lautet:

> Da, wo ein Bedürfnis sich geltend macht, können von den politischen Gemeinden getrennte öffentlich-rechtliche römisch-katholische Kirchgemeinden (Pfarr- oder Filialgemeinden) mit eigenen Behörden und mit dem Rechte der Steuererhebung von den daherigen Kirchgenossen gebildet werden. Die Genehmigung zur Bildung solcher selbständigen Kirchgemeinden und deren Statuten und Organisation unterliegt dem Kantonsrate. Dieselbe ist zu erteilen, wenn das Einverständnis der zuständigen kirchlichen Organe nachgewiesen und für eine sichere finanzielle Grundlage Gewähr geleistet wird.

Entsprechend dem Antrag des BR in seiner Botsch. vom 22. Aug. 1899 behielt die BVers. in ihrem Beschl. vom 21. Dez. 1899 gegenüber diesem § 92 den Art. 50 Abs. 3 der BV ausdrücklich vor. Krieg und Genossen hatten in ihrer Eingabe § 92 beanstandet, weil er ein Vorrecht der römisch-katholischen Kirche schaffe; sie machten geltend:

Warum sollen die zwei bereits vorhandenen oder andere sich noch bildende, evangelisch-reformierte Gemeinden des Kantons verfassungsrechtlich verhindert sein, öffentlich-rechtliche Gemeinden mit Steuerrecht zu werden? Es liegt eine Verletzung des religiösen Friedens und ausserdem der Gleichberechtigung der Konfessionen im Sinne von Art. 49 Ziff. 4 der BV vor, wenn eine Konfession allein das Steuerrecht erlangen und das Stimmrecht gesetzlich ordnen kann. Es erscheint anstössig, dass das Recht der Gemeindebildung von dem Einverständnis der zuständigen kirchlichen Organe abhängig gemacht wird, ohne dass man nur sagt, wer dieselben seien.

Die Schwyzer Reg. dagegen hob hervor, dass § 92 weder Art. 4 noch Art. 49 der BV widerspreche:

Art. 4 bezieht sich auf physische Personen, auf die einzelnen Bürger, nicht auf juristische Personen und Korporationen.

Art. 49 garantiert die Glaubens- und Gewissensfreiheit des einzelnen Bürgers, schützt und kennt keine Konfession als solche und verleiht ihr auch keine besondern Rechte. Die BV überlässt es den Kantonen, ob sie diesbezüglich weiter gehen und unter Wahrung der individuellen und genossenschaftlichen Religionsfreiheit je nach den Bedürfnissen und Anschauungen der Kantonseinwohner eine oder auch mehrere religiöse Gemeinschaften gewährleisten wollen. Die meisten Kantone haben denn

auch von dieser Befugnis Gebrauch gemacht. Daher die Landeskirchen in den vorwiegend protestantischen Kantonen, die staatlich anerkannten oder gewährleisteten Kirchen mit dem Charakter einer öffentlich-rechtlichen Korporation (§ 2 Schwyz) in den Verfassungen der vorwiegend katholischen Kantone und die Gewährleistung der protestantischen und der katholischen Kirche in den paritätischen Kantonen (vgl. KVerf. Zürich Art. 63, 64, Bern Art. 84, Obwalden Art. 3, Schaffhausen Art. 50, 51 und 53, Appenzell A.-Rh. Art. 5, Appenzell I.-Rh. Art. 3, St. Gallen Art 23, Waadt Art. 13, Wallis Art. 2, Genf Verfassungsgesetz von 1874, Art. 114).

Eine natürliche Folge dieser Anerkennung ist das Privilegium der Steuererhebung gegenüber den Konfessionsangehörigen. Es besteht dies zu gunsten aller Landeskirchen, insoweit diese Steuern nicht in den kantonalen Steuern oder, wie in Schwyz, in den Gemeindesteuern inbegriffen sind. Umgekehrt wird wohl in keinem Kantone einer freien Religionsgenossenschaft das Recht der Steuererhebung zuerkannt sein. Aus diesem Grunde ist es den protestantischen Gemeinden des Kts. Schwyz nicht erteilt worden; dieselben bilden freie Gemeinden oder Genossenschaften und wollen solche bilden, sie sind staatlich weder organisiert noch anerkannt. Der Staat kann doch unmöglich einer Genossenschaft oder einem Vereine, deren Statuten und Organisation deren territoriale Ausdehnung, Mitgliedschafts- und Zugehörigkeitsrechte ihm unbekannt sind und je nach Mehrheitsbeschluss nach Ort und Zeit wechseln können, ein so weittragendes Recht, wie das der Steuererhebung mit allen seinen Konsequenzen verleihen. Es kann auch beigefügt werden, dass einzig von den Protestanten im Bezirke March ein diesbezügliches Begehren gestellt wurde, während von den zwei protestantischen Gemeinden in Brunnen und Arth kein Antrag oder Wunsch vorlag.

Da die nach § 92 zu bildenden Kirchgemeinden Glieder der katholischen Kirche sind, und nur insoweit, als sie derselben angehören, Anspruch auf die in § 2 der katholischen Kirche erteilte Gewährleistung haben, so wurde, um Schwierigkeiten vorzubeugen, bestimmt, dass die Genehmigung der Bildung solcher Kirchgemeinden unter anderm auch von dem Einverständnis der zuständigen kirchlichen Obern abhängig gemacht werde. Es gehört dies zum Rechte der innern Organisation der betr. Konfession und liegt darin nichts der BV Widersprechendes.

Wenn auch einzelne religiöse Minoritäten die Anerkennung als öffentlich-rechtliche Korporationen und als Landeskirchen von den Kantonen fordern würden, so besteht hierzu eine bundesrechtliche Verpflichtung nicht; die Kantone sind hierin souverän. Diesen religiösen, nicht zur Landeskirche gehörigen Gemeinschaften steht es immerhin

zu, als Verein oder Genossenschaft sich zu konstituieren und durch Eintragung ins Handelsregister juristische Persönlichkeit zu erlangen.

Der BR begründete seinen Antrag wie folgt:

Sobald die Anerkennung der römisch-katholischen Kirche in der Verf. gegeben ist, kann in der Organisation besonderer, diesem Religionsbekenntnis angehöriger Kirchgemeinden, die übrigens nach § 92 nur als eine eventuelle behandelt wird, nichts vom Standpunkte der BV Unstatthaftes erblickt werden.

Eine Ungleichheit gegenüber den Angehörigen der evangelisch-reformierten Konfession liegt darin nicht. Zwar ist die Auffassung, dass sich Art. 4 der BV nicht auf juristische Personen beziehe, wenigstens nach der Praxis des BGer.[1]) kaum haltbar; aber das Verf.-Recht von Schwyz behandelt die evangelisch-reformierte Konfession überhaupt nicht als Kirche, so dass die einzelne Glaubensgenossenschaft auch nicht den Anspruch auf die Qualifikation einer öffentlich-rechtlichen Kirchgemeinde erheben kann. Sie könnte z. B. auch nicht die Ausscheidung eines Anteils des Kirchengutes für ihre Konfessionsgenossen verlangen.

Trotzdem kann § 92 nur mit einem bestimmten Vorbehalte genehmigt werden, der sich aus der vom BGer. dem Art. 50 Abs. 3 der BV gegebenen Interpretation ergibt; vgl. Urteil des BGer. vom 10. Nov. 1898 i. S. christ-katholische Genossenschaft in St. Gallen gegen den Grossen Rat des Kts. St. Gallen, BGer.-Entsch. 1898, XXIV, 1 Nr. 124.

Das BGer. hat in diesem Entscheide der Vorschrift des Art. 50 Abs. 3 der BV nicht nur eine Bedeutung als Kompetenznorm beigelegt, sondern darin eine materielle Garantie für den Fall der Trennung von Glaubensgenossenschaften desselben Religionsbekenntnisses oder der Bildung neuer Glaubensgenossenschaften gefunden; eine Garantie, die so weit geht, dass unter gewissen Voraussetzungen der sich von der ursprünglichen Gemeinschaft abtrennende Teil oder die neu gebildete Genossenschaft den Anspruch erheben darf, als öffentlich-rechtliche Korporation anerkannt zu werden. Das Kirchengut soll seinem öffentlich-rechtlichen Zwecke nicht entfremdet werden; und dies ist nur möglich bei Bildung einer öffentlich-rechtlichen Korporation.

Es ist auch im Kt. Schwyz nicht ausgeschlossen, dass ähnliche tatsächliche Umstände wie in St. Gallen eintreten und zur Bildung neuer Religionsgenossenschaften führen können. Ob der Fall der Zuerkennung der Eigenschaft einer öffentlich-rechtlichen Korporation gegeben sein wird, lässt sich gegenwärtig weder bejahen noch verneinen. Aber gerade weil hierüber gegenwärtig nichts entschieden werden kann, darf nicht der Fall der Verneinung als ausschliesslich geltendes Verf.-Recht gesetzt werden.

[1]) Vgl. BGes.-Entsch. 1882, VIII Nr. 1, 1884 X Nr. 27.

3. Die Proportionalwahl, §§ 26 Abs. 3, 27, 46 Abs. 2, 104. Nach diesen Bestimmungen wird der Kantonsrat, ebenso ein Verfassungsrat, in geheimer Abstimmung in den Gemeinden nach dem Verhältnis der Wohnbevölkerung gewählt (nicht mehr wie früher in Kreisen). Hierbei erfolgen in denjenigen Gemeinden, in denen drei oder mehr Kantonsräte zu wählen sind, die Wahlen nach dem Proportionalsystem, über das ein Gesetz die nähern Bestimmungen aufstellen wird. Für die Regierungsratswahlen bilden sämtliche Gemeinden einen einzigen Wahlkreis, die Wahlen selbst erfolgen nicht nach dem Proportionalsystem. Gegen diese Bestimmungen wird Art. 4 der BV angerufen. Rechtsungleichheit entstehe schon dadurch, dass es überhaupt zwei verschiedene Wahlsysteme im Kanton gebe, dass der Regierungsrat nach dem Majoritätssysteme, der Kantonsrat aber teils nach diesem, teils nach dem Proportionalsysteme gewählt werde; aber geradezu eine Bevorzugung der kleinen Gemeinden vor den grossen werde dadurch geschaffen, dass in den Gemeinden mit drei oder mehr Kantonsräten die Proportionalwahl eingeführt werde, während die übrigen die Majoritätswahl behielten. Im einzelnen bemerkte die Eingabe Steinauers:

Die Schwyzer Verf. vom 18. Febr. 1848 teilte den Kanton in 13 Kreise ein und bestimmte, dass die Kantonsräte in offener Abstimmung, nach dem Verhältnis der im Kanton anwesenden Aktivbürger, aus allen wahlfähigen Kantonsbürgern zu wählen seien. Die Zusammensetzung der Wahlkreise geschah derart, dass grössere liberale Ortschaften mit vorwiegend bäuerlichen und konservativen Gemeinden zusammengefügt wurden, um die liberale Opposition zu brechen. Diese künstliche Wahlkreiseinteilung erlitt bei der im Jahre 1876 erfolgten Revision keine Abänderung; nur trat an Stelle der offenen Abstimmung am Kreishauptorte die geheime Stimmabgabe in jeder einzelnen Gemeinde. Als das Missbehagen an dieser Kreiseinteilung immer weitere ländliche Kreise ergriff, trat die Totalrevision im Jahre 1895 an das Volk heran. Auf Wunsch namentlich von neun Gemeinden wurden die Wahlkreise ohne Widerspruch der Regierungspartei fallen gelassen, und auch nach Verwerfung der Totalrevision wagte man es nicht, die alte Wahlkreisgeometrie zu retten, sondern überliess die Kantonsratswahlen den einzelnen Gemeinden. Dagegen fand man den Ausweg zur Unterdrückung der Opposition in dem § 26, der die kleinere Hälfte der schwyzerischen Gemeinden mit dem Proporz beglückt für die gleiche und nämliche Wahlverhandlung, die in den übrigen Gemeinden nach dem bisherigen Mehrheitsprinzip vollführt wird. Nach der Volkszählung von 1888 trifft diese Ausnahmsmassregel von den 30 Gemeinden die 12, in denen sonst

vorwiegend die freisinnige Partei und die nicht gouvernementalen konservativen Dissidenten die Oberhand hätten.

Hiergegen machte die Regierung des Kts. Schwyz geltend:

Das Mehrheitsverfahren trifft 18 Gemeinden, die mit einer Gesamtbevölkerung von 14,762 Seelen 16 Vertreter werden zu wählen haben; in 12 Gemeinden mit 35,545 Seelen dagegen und 59 Vertretern im Kantonsrate wird nach dem Proportionalsystem gewählt werden. Die Verf. nimmt nicht bestimmte Gemeinden willkürlich vom Proporz aus, andere nicht, sondern stellt für alle gleiche Normen auf, so dass vielleicht schon nach der nächsten Volkszählung einzelne Gemeinden, die heute nur zwei Vertreter wälden, zu dreien werden berechtigt sein. Es liegt hierin kein Verstoss gegen das Prinzip der Rechtsgleichheit: dasselbe verlangt gleiche Behandlung der Bürger bloss unter der Voraussetzung der Gleichheit aller erheblichen tatsächlichen Verhältnisse. Dasselbe, was § 26, bestimmt übrigens auch die Zuger Verf. (§§ 38, 78), ohne dass die BVers. etwas daran ausgesetzt hätte.[1]) Bei der Ungleichheit der Gemeinden lässt es sich eben nicht anders machen, wenn man gleichzeitig die Gemeindekreise bestehen lassen und den Proporz einführen will. Auch im Kt. Solothurn kann nach der Verf.-Bestimmung von 1895 (Art. 10) die gleiche Behörde (Gemeinderat) in einer Gemeinde nach dem Grundsatz des relativen Mehrs bestellt werden, während sie inandern Gemeinden nach dem Proportionalsystem bestellt werden muss.[2])

Sodann war die frühere Einteilung in 13 Kreise keine gewillkürte, sondern eine auf historischer Grundlage beruhende. Sie ergab übrigens jeweilen für die Opposition eine grössere Repräsentanz, als derselben gehörte. Anlässlich der Revisionsberatungen machten sich zwei Strömungen geltend. Die eine verlangte Wahl der Kantonsräte gemeindeweise, die andere wünschte Anwendung des Proporzes. § 26 ist das Resultat der Bemühungen, beiden Ansichten gerecht zu werden.

Der BR schloss sich aus folgenden Erwägungen der Auffassung des Reg.-Rates des Kts. Schwyz an:

Die Anwendung eines proportionalen Wahlverfahrens wird erst da möglich, selbst in der beschränktesten Form des limited votum, wo mehr als zwei Kandidaten in Wahl stehen. In einem Staate mit blossen Einerwahlkreisen kann die Frage der Einführung des Proportionalverfahrens überhaupt gar nicht entstehen.

Man wird nun für schweizerische Verhältnisse nicht sagen können, dass das Nebeneinanderbestehen von Einerwahlkreisen und des Listen. skrutiniums zu verwerfen sei; denn sowohl im eidg. Wahlgesetze als in den Wahlkreiseinteilungen verschiedener Kantone finden sich je nach

[1]) Vgl. Nr. **64.**
[2]) Vgl. Nr. **68,** II.

der Bevölkerungszahl bald Einerwahlkreise, bald gleichzeitige Wahl mehrerer in demselben Wahlkreise. Ist aber dieses Nebeneinanderbestehen verschieden gearteter Wahlkreise gegeben, so ist die Möglichkeit der Anwendung verschiedener Wahlsysteme vorhanden und kann nicht von vornherein als eine ungleiche Behandlung vor dem Gesetz bezeichnet werden. Denn es sind tatsächliche Verschiedenheiten vorhanden, welche aus Zweckmässigkeitsgründen den Gesetzgeber veranlassen können, eine verschiedene Behandlung eintreten zu lassen. Für den Einerwahlkreis ist das Majoritätssystem das gegebene, ebenso für den Zweierwahlkreis; sobald aber mehr zu wählen sind, kann der Gesetzgeber sich allerdings fragen, ob er auch in diesem Falle nur das System einfacher Majorität oder ein proportionales Wahlverfahren zur Anwendung gelangen lassen will. Es ist dabei nicht ausgeschlossen, dass auf die schliessliche Entscheidung über die Frage gewisse Tendenzen, die eine oder die andere Partei durch das Proportionalverfahren in eine günstigere Stellung zu bringen, von Einfluss sind. Sobald aber solche Tendenzen in einem Gebiet zur gesetzgeberischen Ausprägung gelangen, das seiner Natur nach gesetzgeberisch verschieden behandelt werden kann, so ist dagegen vom Standpunkte der Rechtsgleichheit nichts einzuwenden.

Deshalb wird eine Verletzung des Art. 4 der BV durch die §§ 26, 27 und 104 der revidierten Verfassung nicht begangen.

Noch weniger ist dies der Fall mit § 46 Abs. 2, der für die Regierungsratswahlen, für welche an Stelle der Wahl durch den Kantonsrat die direkte Volkswahl eingeführt wird, das Prinzip der einfachen Majorität vorsieht. Es kann keine Rechtsungleichheit darin gesehen werden, dass für zwei verschiedene Behörden (Kantonsrat und Regierungsrat) verschiedene Wahlsysteme angewendet werden, ebensowenig als wenn verschiedene Wahlbehörden bestünden, also die Volkswahl nur für den Kantonsrat, aber nicht für den Regierungsrat.

4. Die fakultative Einführung des Urnensystems für die Bezirke Gersau, Einsiedeln und Küssnacht, § 95. Der Kanton Schwyz zerfällt verwaltungsrechtlich in Bezirke und Gemeinden. Die Bezirke bestehen aber teilweise, was mit historischen Verhältnissen im Zusammenhang steht, nur aus einer einzigen Gemeinde, so die Bezirke Gersau, Einsiedeln und Küssnacht (§ 23 der Verf. gleich § 27 der Verf. von 1876).

Die Bezirke repräsentieren die staatliche Verwaltung, soweit sie dezentralisiert und nicht in den Händen der Regierung ist. Oberstes Organ ist die Bezirksgemeinde, welche (neben den auf den einzelnen Bezirk fallenden Mitgliedern des Kantonsgerichtes)

die Bezirksbehörden: Bezirksrat, Bezirksammann (Vertreter der Regierung), Bezirksgericht und Bezirksgerichtspräsidenten, wählt.

Es ist zwar in der Verfassung nirgends ausdrücklich gesagt, ob diese Wahlen nach dem offenen Handmehr oder geheim nach dem Urnensystem stattfinden. Nach unbestrittener Anschauung entspricht das erstere, das offene Mehr, der Verfassung. Für die Gemeinden ist dagegen vorgesehen (§ 90 Abs. 2 der Verf.), dass entweder geheime Abstimmung oder offenes Handmehr bei den durch dieselben zu treffenden Wahlen angewendet werden kann.

§ 95 bestimmt sodann:

> In denjenigen Bezirken, welche nicht in Gemeinden eingeteilt sind, gelten die obigen Bestimmungen in analoger Weise für die Bezirksgemeindeversammlung.

Daraus ist die Konsequenz zu ziehen, dass in den Bezirksgemeinden, welche nur aus einer Gemeinde bestehen, das offene Mehr für die Wahlen der Bezirksbeamten wegfallen und die geheime Abstimmung durch Urnensystem eingeführt werden kann.

Aus diesem Grunde wurde § 95 in der Eingabe Steinauer und Genossen angefochten, indem es eine mit Art. 4 der BV in Widerspruch stehende Rechtsungleichheit sei, dass die Bezirksbeamten in den übrigen Bezirken nur mit offenem Handmehr, in den drei genannten Bezirken aber durch offenes oder geheimes Mehr erwählt werden können. Der BR wollte diesen Ausführungen eine gewisse Berechtigung nicht absprechen, war aber trotzdem der Ansicht, die eidg. Gewährleistung dem angefochtenen § 95 nicht zu versagen, indem er folgendes erwog:

Als zutreffend muss zugegeben werden, dass die Funktionen der Bezirksgemeinde nach dem ausdrücklichen Willen der Verf. keine Gemeindeverwaltungsangelegenheiten mehr betreffen, sondern die eigentliche Staatsverwaltung angehen. Wenn auch dieser Teil der Staatsverwaltung im Kt. Schwyz, abweichend von andern kantonalen Rechten, nicht als eine nur durch Beamte geleitete Verwaltung anzusehen ist, sondern durch das Institut der Bezirksgemeinde und des Bezirksrates ein Stück Selbstverwaltung, stattfindet, so ist es eben doch Staatsverwaltung. Der Richter ist nicht Gemeinderichter, der Bezirksammann nicht Gemeindebeamter, sondern Stellvertreter der kantonalen Centralregierung. Als solcher kommt er dazu, das Aufsichtsrecht des Reg.-Rates über die Gemeindeverwaltung entweder von Gesetzeswegen oder auf speziellen Auftrag auszuüben. Er ist also ein der Gemeindeverwaltung übergeordnetes Organ.

In den Bezirken mit nur einer Gemeinde fällt genau genommen das Zwischenglied des rein staatlichen Selbstverwaltungskörpers weg, denn:

a. eine eigene Bezirksgemeinde gibt es nicht. Die Bezirksgemeinde ist tatsächlich identisch mit der Gemeinde;

b. einen besondern Bezirksrat gibt es ebenfalls nicht. Derselbe fällt nach § 100 zusammen mit dem Gemeinderat, d. h. der Gemeinderat besorgt die Geschäfte des Bezirksrates.

Es ist also in den Bezirken mit nur einer Gemeinde tatsächlich die sonst durch eigene Organe repräsentierte staatliche Bezirksselbstverwaltung der Gemeinde übertragen. Die Gemeinde hat in diesen Bezirken weitergehende Befugnisse als in den aus mehreren Gemeinden bestehenden Bezirken.

Wenn nun in § 95 der revidierten Verf. die Bestimmungen über die Gemeinde analog auf diejenigen Bezirksgemeinden anwendbar erklärt werden, in welchen der Gemeinde die Ausübung staatlicher Rechte übertragen ist und dadurch für die Wahlart der Bezirksbeamten gewisse Verschiedenheiten entstehen, so können diese doch nicht als eine Rechtsungleichheit erachtet werden, da in der Tat der Wahlkörper ein anderer ist als bei der Bezirksgemeinde. Aus praktischen Gründen empfiehlt es sich, da hier keine besondere Bezirksgemeinde vorhanden ist, das für die Gemeinde anwendbare Wahlverfahren auch für die Wahlen der Bezirksbeamten gelten zu lassen.

Auf Antrag der Komm. des StR haben jedoch die eidg. Räte § 95 als bundesverfassungswidrig erklärt und damit die folgenden in der Eingabe Steinauer vorgebrachten Einwendungen gegen § 95 als stichhaltig anerkennt:

Die Bezirksversammlung besteht aus allen Stimmfähigen (§ 70) und ist die Wahlbehörde nicht bloss der Bezirksbehörden, sondern auch des obersten kantonalen Gerichts. Im Gegensatz zu den drei Bezirken Schwyz, March und Höfe, die aus mehreren Gemeinden bestehen, greift für die drei Bezirksgemeinden Gersau, Einsiedeln und Küssnacht auf Grund des § 95 der Verf. die Vorschrift Platz, dass ihnen freigestellt ist, für die ihnen zustehenden Wahlen, abweichend von dem ordentlichen Rechte, das Urnensystem einzuführen. So hat die revidierte Verf. bezüglich der Wahlkompetenzen der Bezirke ungleiches Recht aufgestellt. In den Bezirken Schwyz, March und Höfe können die Bürger ihr Stimmrecht nicht anders als in offener Abstimmung ausüben, in den drei andern hat die Mehrheit freie Hand, offene oder geheime Stimmabgabe zu beschliessen. Das mag mit Bezug auf die blosse Administration der Gemeinde selber angehen. Anders aber verhält es sich mit der Be-

tätigung jener äusserst weitgehenden Kompetenzen der Bezirke, die des kommunalen Charakters durchaus entbehren, wie die Wahl der Mitglieder in das oberste kantonale Gericht, des Bezirksammanns, der nicht bloss der erste Beamte des Bezirks, sondern der Stellvertreter des Regierungsrates ist, und mit der Wahl des Bezirksgerichts und des Gerichtspräsidenten. Diese Beamtungen stehen auch in den Bezirken Gersau, Einsiedeln und Küssnacht über dem Rahmen eigentlicher Gemeindeorgane und können nicht zu Gemeindesachen degradiert werden. § 95 trägt somit den Charakter unerlaubter Willkür: es soll dadurch vorab eine grosse Gemeinde getroffen werden, die, solange sie in offener, freier Abstimmung die ihr zukommenden Wahlen und Abstimmungen vollziehen kann, fremden Einflüssen weniger zugänglich ist, als bei dem verborgenen Stimmzettel. B 1899 IV 504.

VII. Nachtrag zur Revision der KVerf. vom 23. Okt. 1898, infolge Beschlusses des Kantonsrates vom 6. Febr. 1900, angenommen in der Volksabstimmung vom 11. März 1900, betr. Zusatz zu § 71 der Verf.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 21. Juni 1900, A. S. n. F. XVIII 98. — Botsch. des BR vom 4. Mai 1900, B 1900 II 849.

In Vollziehung des BBeschl. vom 21. Dez. 1899 lud der BR den 30. Dez. die Reg. des Kts. Schwyz ein, den nicht gewährleisteten § 95 der KVerf. von 1898 einer Abänderung zu unterziehen. Der Schwyzer Kantonsrat beschloss hierauf den 6. Febr. 1900 folgenden Zusatz zu § 71 der Verf.:

> Die Abstimmungen und Wahlen der Bezirksgemeinden erfolgen in der Regel durch offenes Handmehr; es bleibt aber den Bezirken freigestellt, für die ihnen zustehenden Wahlen das Urnensystem einzuführen. Die Beschlussesfassung hierüber hat durch geheime Abstimmung zu erfolgen und bleibt so lange in Kraft, als durch geheime Abstimmung mit Mehrheit der Stimmenden nicht das Gegenteil beschlossen wird. Eine solche Abstimmung hat zu erfolgen, wenn ein Fünfteil der Stimmfähigen schriftlich beim Reg.-Rat ein daheriges Begehren stellt. Die geheimen Abstimmungen finden in analoger Weise wie für die Kantonsratswahlen statt. Die diesfalls nötigen weitern Anordnungen erfolgen durch den Reg.-Rat.

Die Befugnis, an Stelle des offenen Handmehrs die Urnenabstimmung einzuführen, ist durch diese Bestimmung allen Bezirksgemeinden eingeräumt, und dadurch die Sonderstellung der Bezirke, welche nicht in Gemeinden eingeteilt sind, aufgehoben. Damit ist auch die Beanstandung des § 95 der KVerf. gegenstandslos geworden.

Verfassung des Kantons Unterwalden ob dem Wald.

59. I. Verfassung von der ausserordentlichen Landsgemeinde am 27. Okt. 1867 beschlossen.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 18. Dez. 1867, A. S. IX 225. — Botsch. des BR vom 9. Dez. 1867, B 1867 III 210.

Die BVers. erteilte mit Beschl. vom 18. Dez. 1867 der Verf. des Kts. Obwalden vom 27. Okt. 1867 im Sinne nachfolgender Erwägungen die eidg. Gewährleistung:

1. dass Art. 15 Abs. 1 dieser Verf., dahin lautend: Jeder Kantonsbürger und jeder im Kanton niedergelassene Schweizer ist wehrpflichtig, — nur im Einklang mit der jeweiligen BGesetzgebung über die Militärorganisation auszulegen ist;

2. dass Art. 32 litt. a dieser Verf., wodurch die Stimm- und Wahlfähigkeit in eidg. Angelegenheiten für Schweizerbürger anderer Kantone von der Niederlassung abhängig gemacht wird, mit Art. 42 und 63 der BV von 1848 nicht harmoniert, indem hienach bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen jeder Schweizer wahl- und stimmfähig ist, der das zwanzigste Altersjahr zurückgelegt und im übrigen nach der Gesetzgebung des Kantons, in welchem er seinen Wohnsitz hat, nicht vom Aktivbürgerrecht ausgeschlossen ist;

3. dass in den Art. 33 und 69 die Bekenner der protestantischen Konfession von der Stimmfähigkeit in Schulangelegenheiten ausgeschlossen sind, während sie doch andererseits für die Schulsteuern als pflichtig erklärt werden, diese Bestimmung aber eine unzulässige Ungleichheit enthält und somit von der eidg. Sanktion auszuschliessen ist.

Zu diesem BBeschl. enthält die Botsch. des BR vom 9. Dez. 1867 folgende Ausführungen:

Die Verf. organisiert die ganze Staatseinrichtung in demokratischer Weise; sie hat die bisherige grosse Behördenzahl vermindert, die Kompetenz der einzelnen besser ausgeschieden und die Trennung der Gewalten, wenn auch nicht strenge durchgeführt, doch grundsätzlich ausgesprochen; im ganzen besitzt sie diejenigen Requisite, die der Bund verlangt, in verschiedenen Punkten enthält sie wesentliche Verbesserungen.

Folgende Bestimmungen geben Anlass zu besondern Bemerkungen:

In Art. 26 Abs. 3 ist die Bestimmung enthalten, dass solche, die kein Gemeinderecht besitzen, dem Kanton statt der Bürgergemeinde im Armenwesen steuerpflichtig sind. In Übereinstimmung hiemit ist im Art. 79 litt. b bezüglich des Vormundschaftswesens wieder von

Personen die Rede, die nirgends im Kanton ein Gemeinderecht besitzen. Obwalden hatte seinerzeit eine ziemliche Anzahl sog. Tolerierter, die kein Gemeindebürgerrecht besassen. Das BG die Heimatlosigkeit betr. vom 3. Dez. 1850 verpflichtet aber den Kanton, diesen Leuten ein Gemeindebürgerrecht zu verschaffen. Eine Ausnahme von dieser Regel gestattet das BGes. nur bei Männern, die über 60 und bei Weibern, die über 50 Jahre alt sind, und ferner bei solchen Personen, welche eine kriminelle oder entehrende Strafe erlitten haben, bis zur eingetretenen Rehabilitation. Es lässt sich nun nicht wohl annehmen, dass in Obwalden bei Anwendung dieses BGes. noch viele Personen existieren sollten, die sich ohne Gemeindebürgerrecht befinden. Deswegen ist es etwas auffallend, dass in einer Verfassungsurkunde, die einen bleibenden Charakter hat, solche Bestimmungen aufgenommen werden. An diese Bestimmungen ist kein Vorbehalt zu knüpfen, da der BR nötigenfalls Obwalden auf Grund des BGes. zur Erfüllung seiner Pflicht anhalten kann: allerdings sollte das BGes. über die Heimatlosigkeit im Kanton Unterwalden ob dem Wald schon im Jahre 1853 vollzogen worden sein. Darnach waren 404 Personen in Gemeinden eingebürgert worden, 69 Personen in das Verzeichnis derjenigen Kantonsangehörigen aufgenommen worden, welche wegen Alters nicht eingebürgert zu werden brauchten, und 13 Personen wegen entehrenden Strafen in der Einbürgerung bis zu ihrer Rehabilitation suspendiert geblieben.

Nun versteht es sich von selbst, dass jene 404 Personen nicht unter die erwähnten Art. 26 und 79 litt. b fallen können. Im Sinne von Art. 4 des BGes. dürfen sie in diesen Verhältnissen nicht anders gestellt werden, als jeder andere alte Gemeindebürger von Obwalden. Was sodann die wegen Alters und wegen Verbrechen nicht in Gemeinden eingebürgerten Personen betrifft, so liegt es in der Natur der Sache, dass diese im Verlaufe von 14 Jahren sehr zusammengeschmolzen sein müssen, wenn sie nicht ganz aufgehört haben. Es ist nämlich wohl zu beachten, dass diese Klassen sich nicht vermehren konnten, da die Gründe, weshalb bei der einen Klasse die Einbürgerung in Gemeinden gänzlich und bei der anderen Klasse wenigstens zeitweise unterbleiben konnte, nur auf den Zeitpunkt der Einbürgerung sich beziehen und rein persönlicher Natur sind. Daher haben schon im Jahre 1853 die Kinder und Nachkommen eines über 60 Jahre alten Mannes oder einer über 50 Jahre alten Witwe, wie auch die Nachkommen von Kriminalisierten, in Gemeinden eingebürgert werden müssen; und wenn seither einzelne Individuen kriminalisiert worden wären, so hätten sie deswegen doch ihr Gemeindebürgerrecht nicht verlieren und nicht wieder in die Klasse der Tolerierten zurückfallen können. Zu Art. 26 Abs. 3 ist überdies die Bemerkung zu machen, dass diese Bestimmung im Hinblick auf die Art. 41 und 48 der BV von 1848 nicht dahin

verstanden werden darf, als ob dadurch die ausser dem Kanton niedergelassenen Bürger von Obwalden für Armensteuern von der Heimatgemeinde in Anspruch genommen werden können, und ebensowenig, dass von Schweizerbürgern, die in Obwalden niedergelassen sind, eine andere Art von Armensteuer bezogen werden darf, als solches nach den im eidg. Rechte geltenden Grundsätzen zulässig ist.[1])

Bei folgenden drei Artikeln ist dagegen der eidg. Gewährleistung ein bestimmter Vorbehalt beizufügen:

1. Der Art. 15 verpflichtet jeden Kantonsbürger und jeden im Kanton niedergelassenen Schweizer zur Wehrpflicht. Die gleiche Bestimmung stund schon in der Verf. vom Jahr 1850, ohne dass sie damals beanstandet worden wäre. Darnach sind einerseits die aus andern Kantonen in Obwalden niedergelassenen Schweizerbürger verpflichtet, dort Militärdienste zu tun, und andererseits soll der Obwaldnerbürger, ohne Rücksicht auf eine anderweitige Niederlassung, in seinem Heimatkanton der Wehrpflicht Genüge leisten. Der Wortlaut lässt keine andere Deutung zu, obwohl in der Praxis anders wird verfahren worden sein. Es muss daher auch der Wortlaut in Einklang mit der Gesetzgebung über die Militärorganisation gebracht werden.

2. Art. 32 gibt in eidg. Angelegenheiten nur den niedergelassenen Schweizerbürgern Stimm- und Wahlfähigkeit. Auch in diesem Punkte hatte die Verf. von 1850 die gleiche Bestimmung, welche nicht beanstandet wurde. Und dennoch ist sie unzulässig; sie widerspricht namentlich den Vorschriften der Art. 42 und 63 der BV von 1848. Das Stimmrecht für eidg. Wahlen und Abstimmungen muss sich aber nach der eidg. Gesetzgebung richten. Darnach ist stimmberechtigt jeder Schweizer, der das 20. Altersjahr zurückgelegt hat und im übrigen nach der Gesetzgebung des Kantons, in welchem er seinen Wohnsitz hat, nicht vom Aktivbürgerrecht ausgeschlossen ist. Es muss also dieser Verfassungsartikel mit der BV in Einklang gebracht werden.

3. Im Art. 33 wird zur Stimmfähigkeit in Kirchen- und Schulangelegenheiten neben den allgemeinen Requisiten noch verlangt, dass einer der katholischen Konfession angehöre. In gleicher Weise spricht sich der Art. 69 aus, der für die kirchlichen Wahlen und die Wahl der Schullehrer die Bekenner einer andern als der katholischen Konfession ausschliesst. Was die kirchlichen Angelegenheiten anbetrifft, so wird sich nichts dagegen einwenden lassen, wenn nur die Angehörigen der betreffenden, d. h. katholischen Konfession zur Regelung derselben berufen werden. Es ist daher ganz konsequent, wenn der Art. 26 zur Kirchen- und Pfrundsteuer nur die in der Gemeinde Niedergelassenen der katholischen Konfession pflichtig erklärt. Nicht so verhält es sich

[1]) Vgl. hiezu oben S. 223, Anm. 1.

aber mit der Schulsteuer, an welche die Bekenner der andern Konfession bezahlen sollen, wofern die Kinder der verschiedenen Konfessionen die gleiche Schule besuchen. Also auf der einen Seite verpflichtet man die gleichen Bürger zur Bezahlung der Schulsteuer und auf der andern Seite schliesst man dieselben von aller Teilnahme an den Schulangelegenheiten aus. Dieser Ausschluss ist aber eine unzulässige Ungleichheit.

Anders wird sich die Sache gestalten, wenn der in der Verf. vorgesehene Fall eintritt, dass sich einzelne protestantische Gemeinden organisieren, denen die selbständige Verwaltung ihrer Kirchen- und Schulangelegenheiten wie den Gemeinden katholischer Konfession zugesichert ist. In diesem Falle würde selbstverständlich in den betr. Gemeinden die Mitberatung und Mitbezahlung an die Landesschulen wegfallen. [1])

B 1867 III 211.

60. II. Verfassung von der Landsgemeinde am 27. April 1902 beschlossen.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 7. Okt. 1902, A. S. n. F. XIX 251. — Botsch. des BR vom 11. Juli 1902, B 1902 IV I.

An der Landsgemeinde des Kts. Obwalden vom 28. April 1901 wurde der vom KRat gestellte Antrag auf Revision der KVerf. vom Jahre 1867 angenommen und der KRat selbst mit der Ausarbeitung der Revision betraut. Der Revisionsantrag wurde damit begründet:

dass die KVerf. die älteste Verfassung sämtlicher Kantone ist, und dass sie infolgedessen mit der BV in verschiedenen Punkten in Übereinstimmung gebracht sein sollte;

dass verschiedene Zwecke der öffentlichen Wohlfahrt entschiedener betont sein dürften;

dass eine andere Regelung des Steuerwesens ermöglicht werden sollte;

dass eine genauere Feststellung einzelner Bestimmungen bezüglich der Volksrechte angezeigt sein dürfte;

dass in der Gerichtsorganisation eine Vereinfachung wünschenswert erscheint;

dass die teilweise Revision der Verf. zu erleichtern ist;

dass verschiedene andere Verf.-Bestimmungen, infolge der veränderten Verhältnisse, eine Durchsicht und Änderung bedürfen.

Die auf Grund dieser Wegleitung revidierte Verf. wurde an der Landsgemeinde vom 27. April 1902 angenommen und erhielt

[1]) Vgl. jedoch jetzt Art. 27 der BV von 1874, Erste Auflage IV, Nr. **1608** ff.

den 7. Okt. 1902 die eidg. Gewährleistung, wobei die BVers. allerdings in Erwägung zog,

dass laut Art. 27 der BV der gesamte Primarunterricht unter staatlicher Leitung stehen soll, somit der Art. 8 dieser Verf. nicht die Wirkung haben kann, jene Vorschrift in irgend welcher Weise einzuschränken.

Art. 8 der revidierten Verf. lautet:

Der Staat überwacht und fördert nach Massgabe der Gesetzgebung den öffentlichen Unterricht. Für den Primarunterricht sorgen unter Leitung und Aufsicht des Staates die Gemeinden. Die Beitragsleistung des Staates an das Unterrichtswesen zu regeln, bleibt der Gesetzgebung vorbehalten.

Erziehung und Unterricht sollen in religiösem und vaterländischem Geiste geleitet werden.

Der Religionsunterricht wird durch die von den betreffenden Konfessionen zu bestellenden Organe erteilt und beaufsichtigt; es ist hierfür im Lehrplane die nötig erachtete Unterrichtszeit einzuräumen.

Die Freiheit des Privatunterrichtes wird, unter Wahrung der staatlichen Aufsicht über die Erreichung des für die öffentliche Volksschule verlangten Lehrzieles, gewährleistet.

1. In der Botsch. vom 11. Juli 1902 führt der BR zu diesem Artikel folgendes aus:

Es frägt sich, ob das mit diesem Artikel erstrebte Ziel, die kant. Verf.-Bestimmungen betr. die Schule in Einklang zu bringen mit der BV, erreicht ist. Wenn es auch als selbstverständlich erscheint, dass die Kirchgemeinde, d. h. die Einwohnergemeinde mit Ausschluss der Anhänger eines andern als des römisch-katholischen Glaubensbekenntnisses, das Organ zur Erteilung des Religionsunterrichts an Kinder römisch-katholischer Konfession wähle, so leidet die Fassung des Abs. 3 hinsichtlich der übrigen Konfessionen an einer gewissen Unbestimmtheit. Können ganz einfach in einer Gemeinde die dort wohnenden Protestanten z. B. zusammentreten und eine Person bezeichnen, welche ihren Kindern Religionsunterricht erteilen soll, oder können sie es nur dann tun, wenn sie im Sinne von Art. 58 der revidierten Verf. eine Kirchgemeinde mit öffentlich-rechtlichem Charakter bilden?

Es soll nicht verkannt werden, dass durch die Bestimmung des Art. 8 Abs. 3 dem konfessionellen Frieden Vorschub geleistet werden soll, aber es ist andererseits nicht zu bestreiten, dass eine bestimmtere Fassung des Artikels zweckmässiger gewesen wäre als die vorliegende allzu unbestimmte. Angesichts derselben ist es unumgänglich, ausdrücklich auf

Art. 27 der BV hinzuweisen. Was aber im besondern Art. 8 Abs. 4 anlangt, in welchem die Freiheit des Privatunterrichtes garantiert wird, so kann zwar nicht gesagt werden, dass diese Bestimmung in einem solchen Verhältnis zu Art. 27 der BV stehe, dass sie von der Gewährleistung ausgeschlossen werden müsste. Aber es muss darauf hingewiesen werden, dass offenbar Art. 27 der BV hinsichtlich auch des privaten Primarunterrichtes eine weitergehende Einwirkung des Staates verlangt, als sie die Obwaldner Verf. vorsieht. Art. 27 der BV spricht aus, jeder Primarunterricht, der private so gut wie der öffentliche, solle ausschliesslich unter staatlicher Leitung stehen. Art. 8 der kant. Verf. dagegen spricht einmal nur von der Wahrung der staatlichen Aufsicht und schränkt dieselbe ausserdem noch ganz wesentlich dadurch ein, dass er sie nur «über die Erreichung des für die öffentliche Volksschule verlangten Lehrzieles» ausgeübt wissen will. Gewiss, die von der BV verlangte staatliche Leitung wird beim Privatprimarunterricht ein Hauptaugenmerk darauf richten, dass im Resultat der öffentliche und der private Unterricht einander gleich stehen, d. h. dass der Unterricht in jedem Falle ein genügender sei. Aber damit ist die Verpflichtung, welche die BV den Kantonen mit der Vorschrift der ausschliesslichen staatlichen Leitung des Primarunterrichts auferlegt, nicht erschöpft. Der Staat hat die Pflicht, überall da, wo sich beim privaten Unterricht Übelstände, z. B. in der Organisation oder in Beziehung auf das Lehrpersonal u. s. w. zeigen, einzugreifen und Abhilfe zu schaffen. Den Kreis der ihm obliegenden Pflichten darf er nicht dadurch enger ziehen, dass er in die Verf. eine viel eingeschränktere Umschreibung derselben aufnimmt, in welcher zugleich dem Privatunterricht eine ganze Reihe von Fesseln abgenommen werden, die ihm aufzulegen der eidg. Gesetzgeber für nötig erachtet hat. Aus diesen Gründen ist es, namentlich auch in Anlehnung an die Präzedenzfälle, angezeigt,[1]) bei der Gewährleistung der Verf. in den Erwägungen eine ähnliche Fassung mit Beziehung auf Art. 8 vorzuschlagen, wie sie seinerzeit für die Verf. von Luzern und Nidwalden gewählt wurde; dies umsomehr, als auch das kant. Schulgesetz vom 1. Dez. 1875 nur sehr wenig genaue Bestimmungen über die Pflicht des Staates zur Leitung und Überwachung des privaten Primarunterrichtes enthält.

2. Unbeanstandet liess die BVers. folgenden Art. 3 und zwar mit Rücksicht auf die ausdrückliche Verweisung auf die BV:

> Die römisch-katholische Kirche, zu welcher sich das Obwaldnervolk in seiner grossen Mehrheit bekennt, geniesst den vollen Schutz des Staates.

[1]) Vgl. Nr. **55, 61.**

Im übrigen ist die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die freie Ausübung gottesdienstlicher Handlungen innert den Schranken der Sittlichkeit und öffentlichen Ordnung nach Massgabe der BV gewährleistet. Vgl. oben S. 224, unten S. 273, 286, Anm. 2.

3. Zu der den kirchlichen Genossenschaften durch die revidierte Verf. zugewiesenen Stellung bemerkt der BR:

Die Bezeichnung römisch-katholischer Kirchgemeinden ist in der Verf. nur ein einziges Mal in Hinsicht auf römisch-katholische Korporationen gebraucht, und zwar in Art. 58 Abs. 2, wo von der Bildung neuer römisch-katholischer Kirchgemeinden die Rede ist. Das setzt die Existenz solcher öffentlich-rechtlicher Gebilde voraus, und es muss in der Tat das Bestehen von Kirchgemeinden angenommen werden, deren Geschäftskreis und Organisation sich zwar eng an denjenigen der Einwohnergemeinde anschliesst, aber dennoch in allen auf die Kirche bezüglichen Dingen genügend fest umschrieben ist, so dass dieses Gebilde eben als selbständige Korporation, als eigentliche Kirchgemeinde erscheint. Es ist auch auf den ersten Blick ganz klar, dass diese Kirchgemeinde (zu vergleichen sind Art. 66 und 69 der revidierten Verf.) etwas anderes ist, als das, was in der alten Verf. (Art. 72) als Kirchgenossengemeinde bezeichnet wurde. Es hat eben in Hinsicht auf das Kirchenwesen eine Verschiebung der Kompetenz stattgefunden; die Erledigung der kirchlichen Angelegenheiten der Gemeinde ist jetzt Sache aller Kirchgenossen, welche in der Gemeinde wohnen, gleichviel ob sie Bürger der Gemeinde sind oder nicht.

Die in Art. 3 Abs. 2:

Den religiösen Korporationen, Genossenschaften und Vereinen wird das Eigentumsrecht, sowie die freie Selbstverwaltung ihrer Fonds und Stiftungsgüter garantiert,

in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1:

Das Eigentum der Privaten, Korporationen, Teilsamen, Genosssamen und Gemeinden ist unverletzlich,

und Art. 57 Abs. 5:

Das Vermögen der Gemeinden, der Teilsamen, Korporationen und Genossamen, die Schul- und Armenfonds, sowie das Kirchen- und Pfrundgut u. s. w. dürfen nicht verteilt, zweckwidrig verwendet oder wesentlich vermindert werden. Wo der jährliche Ertrag des Vermögens zur Bestreitung der notwendigen Ausgaben nicht hinreicht, hat anderweitige Kostendeckung stattzufinden

ausgesprochenen Garantien enthalten auch eine Gewährleistung der Klöster. Hiergegen ist nichts einzuwenden; es genügt, an den mehrfach vom BR eingenommenen Standpunkt zu erinnern, wonach durch die Gewährleistung der KVerf. deren Bestimmungen nicht zu eidgenössischen

erhoben werden und der Bund sich, weil er Bestimmungen der KVerf. gewährleistet, seiner eigenen nach Massgabe der BV ihm zustehenden Hoheitsrechte und Befugnisse keineswegs begibt.[1])

Diese Bemerkungen mussten vorausgeschickt werden, ehe der neue Art. 58 der Verf. erörtert werden konnte; dieser besagt:

> Konfessionelle Genossenschaften können sich als Kirchgemeinden in der Weise bilden, dass sie sich auf eine oder auf mehrere Einwohnergemeinden erstrecken. Um öffentlich-rechtlichen Charakter zu erhalten, bedürfen sie der Genehmigung des Kantonsrates. Demselben steht die Befugnis zu, diesen Genossenschaften das Recht des Steuerbezuges zu Kultuszwecken gegenüber den Angehörigen der betreffenden Konfession nach Massgabe des Steuergesetzes einzuräumen.
>
> Die Gründung neuer römisch-katholischer Pfarreien oder Kirchgemeinden bedarf überdies der Genehmigung der zuständigen kirchlichen Oberbehörden.

Mit dieser Bestimmung wollte man den Wünschen der Protestanten in Obwalden entgegenkommen, indem die Bildung von konfessionellen Korporationen, die sich auf mehrere Einwohnergemeinden erstrecken, vorgesehen wurde. Dies offenbar deshalb, weil die Protestanten in einer einzigen Einwohnergemeinde meist zu wenig zahreich sein dürften, um eine eigene Kirchgemeinde zu bilden. Nun kann darüber kein Zweifel bestehen, dass in der Bestimmung ein Entgegenkommen in dieser Richtung liegt. Allein bei der jetzigen Fassung des Artikels ist es klar, dass sein Abs. 1 sich auch auf die Bildung römisch-katholischer Kirchgemeinden bezieht; wäre dies nicht der Fall, so liesse sich das in Abs. 2 gebrauchte Wort «überdies» vor der Aufstellung des Erfordernisses der Genehmigung durch die zuständigen kirchlichen Oberbehörden für die römisch-katholischen Kirchgemeinden nicht erklären. Abs. 1 stellt also ganz einfach die Bedingungen fest, unter welchen sich Genossenschaften irgendwelcher Konfession als Kirchgemeinden bilden, öffentlich-rechtlichen Charakter und das Recht des Steuerbezuges erlangen können.[2]) Abs. 2 fügt in Hinsicht auf die Neubildung römisch-katholischer Korporationen eine weitere Bedingung, die Genehmigung durch die kirchlichen Oberen, hinzu. Während also einerseits die Neubildung römisch-katholischer Kirchgemeinden, die bisher über das Gebiet einer politischen Gemeinde nicht hinausgreifen durften, durch Gleichstellung mit der Neubildung von Kirchgemeinden anderer Konfession gefördert wird, wird ihr andererseits durch Abs. 2 eine Fessel auferlegt,

[1]) Vgl. Nr. 56.

[2]) Von Bedeutung ist der Artikel somit insbesondere auch bezüglich der Bildung altkatholischer Gemeinden, vgl. oben S. 255.

durch welche die Entstehung anderskonfessioneller Genossenschaften nicht gehemmt ist. Es entsteht dabei das eigentümliche Verhältnis, dass die Entstehung von Kirchgemeinden der staatlich anerkannten Kirche an die Erfüllung von weitergehenden Erfordernissen gebunden ist als die Neubildung von Kirchgemeinden anderer Konfessionen. Gegen diesen Zustand ist jedoch vom Standpunkt des BRechtes aus nichts einzuwenden.

4. Nicht unwichtig ist endlich, wie die revidierte Verf. die Bestimmungen über die Revision der KVerf. geändert hat:

Es sind jetzt getrennte Bestimmungen über Total- und Partialrevision aufgestellt und die letztern bestimmter gefasst, indem die Vorschrift aufgenommen wurde, das Verlangen einer Partialrevision müsse immer begleitet sein von dem Entwurf einer neuen Fassung der abzuändernden Artikel. Die nach der bisherigen Verf. nötige Entscheidung der Landsgemeinde über die Vorfrage, ob überhaupt revidiert werden solle oder nicht, ist weggefallen. Der eventuell in Funktion tretende Verfassungsrat wird nach der revidierten Verf. einfach so bestellt, dass die Gemeinden soviel Mitglieder in denselben zu wählen haben als in den Kantonsrat; die Landsgemeinde hat nicht mehr von sich aus sofort fünfzehn Mitglieder zu wählen, wie dies früher der Fall war.

Verfassung des Kantons Unterwalden nid dem Wald.

61. I. Verfassung, den 2. April 1877 in ausserordentlicher Landesgemeinde beschlossen.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 17. Dez. 1877, A. S. n. F. III 284. — Ber. des BR vom 6. Nov. 1877, B 1877 IV 378; 1878 II 468.

1. In der ausserordentlichen, sehr zahlreich versammelten Landesgemeinde vom 2. April 1877 wurde im Kt. Nidwalden die Verf. von 1850 durch eine neue Verfassung ersetzt. Von den BBehörden wurden anlässlich der eidg. Gewährleistung dieser neuen Verf. zunächst folgende Bestimmungen beanstandet:

> Art. 12. Die freie Meinungsäusserung in Wort und Schrift und die Freiheit der Presse innert den Schranken der Wahrheit, Sittlichkeit und Religion ist zugesichert; den Missbrauch dieser Freiheiten bestraft der Richter.
>
> Art. 26. Die Gemeinden sorgen unter Aufsicht und Leitung des Staates und nach Massgabe des Art. 27 der BV für den öffentlichen Unterricht.
>
> Die Freiheit des Privatunterrichtes wird, unter Wahrung der gesetzlichen Aufsicht der Staatsbehörden über Erreichung des Lehrzieles der öffentlichen Primarschulen, grundsätzlich anerkannt. Bundesvorschriften bleiben immerhin vorbehalten.

Der Staat unterstützt das Unterrichtswesen durch angemessene Beiträge.

Art. 79 Abs. 3. Sie (die Schulgemeinde) wählt das Lehrpersonal nach dem jeweiligen Schulgesetze, mit Ausnahme derjenigen Lehrer, denen durch Übernahme einer Pfründe oder durch Vertrag die Schule überbunden ist, für so lange als dieses Verhältnis dauert.

Die Aussetzungen des BR in seinem Ber. vom 6. Nov. 1877 sind:

Die Bestimmung des Art. 12 ist offenbar zu enge, indem sie jede freie Meinungsäusserung fast zur Unmöglichkeit machen würde. Wahrheit, Sittlichkeit, Religion sind nicht abgeschlossene, formell feste Begriffe, vielmehr bilden sie selbst oft den Gegenstand heftiger Kämpfe sowohl in der wissenschaftlichen als auch in der publizistischen Presse. Es ist also niemand ausschliesslich begabt zu sagen, welches der Inhalt jener Begriffe sei. Soweit es sich um äussere Erscheinungen handelt, kann wohl festgestellt werden, inwieweit eine Behauptung der Wahrheit entspreche. Allein dieses Verfahren gehört in das Prozessrecht, nicht in die Verf.

Bezüglich der in Art. 12 angerufenen Schranken der Sittlichkeit und der Religion ist auf Art. 55 der BV hinzuweisen, der die Pressfreiheit allgemein und ohne Schranken gewährleistet, wenn auch gleichzeitig der Missbrauch mit Strafe bedroht ist, und auf Art. 49 der BV, woselbst die Glaubens- und Gewissensfreiheit als unverletzlich erklärt sind. Dem Art. 12 kann demnach die Garantie nur im Sinne dieser beiden BVorschriften gegeben werden.

Die Vorschrift des Art. 26 Abs. 2 fand sich mit Ausnahme des Nachsatzes mit den nämlichen Worten in der Verf. des Kts. Luzern vom Jahre 1875. Die BVers. hat jedoch erklärt, dass sie dem Art. 27 der BV nicht ganz entspreche, indem diese letztere verlange, dass die staatliche Behörde den ganzen Primarunterricht nicht bloss beaufsichtige, sondern ihn leite. In diesem Sinne ist also der Nachsatz zu verstehen; und damit hierüber kein Zweifel walten kann, beantragt der BR den gleichen Vorbehalt, wie er im BBeschl. vom 2. Juli 1875 aufgestellt wurde.[1])

Nach Art. 71 der Verf. von 1850 wählte die Schulgemeinde die Schullehrer nach Massgabe des Schulgesetzes. Ausgenommen von der Wahl waren diejenigen Schullehrer, denen als Filialgeistlichen der Gemeinde das Schulwesen durch die Pfrund selbst überbunden war. In Art. 79 der neuen Verf. findet sich also diese Ausnahme bestätigt und dahin erweitert, dass auch solche Lehrer ausgenommen sind, denen durch Vertrag die Schule überbunden ist für die Dauer dieses Verhältnisses . . . Es ist anzunehmen, dass, wo immer die Anstellung eines

[1]) Vgl. Nr. **55**.

Lehrers durch Vertrag stattgefunden hätte, dieser Vertrag mit dem Schulgesetz vom Jahre 1851 nicht im Widerspruche stehen dürfe, und dass demnach nach der dreijährigen Amtsdauer, welche das Gesetz vorsieht, wieder das freie Wahlrecht der Gemeinden eintreten müsse, wie es die Verf. ihnen sichert. Dem Art. 79 kann somit nur in diesem Sinne die eidg. Garantie erteilt werden.

Was dagegen den Teil des Art. 79 betrifft, wodurch jede perio dische Wahl derjenigen Lehrer, denen durch Übernahme einer Pfründe die Schule überbunden ist, ausgeschlossen wird, so steht derselbe nach Ansicht des BR mit Art. 27 der BV im Widerspruch, er muss daher zur Abänderung zurückgewiesen werden. Die BV fordert, dass die Primarschule ausschliesslich unter staatlicher Leitung stehen solle. Unter dieser Leitung ist aber offenbar nicht bloss die oberste Schulbehörde zu verstehen, sondern auch die Lehrerschaft . . . Dieser Verf-Bestimmung kann zudem die eidg. Garantie auch darum nicht gewährt werden, weil sie ein Privilegium zu Gunsten der Geistlichen enthält, und der Art. 27 der BV überdies die Konfessionslosigkeit der Schule fordert. B 1877 IV 380.

Mit Beschl. vom 17. Dez. 1877 hat daher die BVers. in Erwägung:

1. dass der Art. 12 dieser Verf. nicht anders als im Sinne von Art. 49 und 50 der BV verstanden und angewendet werden darf;

2. dass laut Art. 27 der BV der gesamte Primarunterricht unter staatlicher Leitung stehen soll, somit der Art. 26 dieser Verf. nicht die Wirkung haben kann, jene Vorschrift in irgend welcher Weise einzuschränken;

3. dass der Art. 79 dieser Verf., soweit dadurch die periodische Wahl derjenigen Lehrer, welchen durch Übernahme einer Pfründe die Schule überbunden ist, ausgeschlossen wird, mit dem Art. 27 der BV im Widerspruch steht, indem derselbe fordert, dass die Primarschule ausschliesslich unter staatlicher Leitung stehen soll;

4. dass im übrigen diese Verf. nichts enthält, was den Vorschriften der BV zuwider wäre, vom Volke des Kts. Unterwalden nid dem Wald angenommen worden ist und zu jeder Zeit revidiert werden kann,

beschlossen:

Der Landrat von Unterwalden nid dem Wald ist eingeladen, die neue Verf. des Kantons bezüglich des beanstandeten Art. 79 mit der BV in Einklang zu bringen und den revidierten Artikel nachträglich vorzulegen.

Im übrigen ist dieser Verf. die bundesgemässe Garantie erteilt.

2. Der BR kritisierte in seinem Ber. vom 6. Nov. 1877 verschiedene andere Bestimmungen der neuen Verf.; wir heben hervor:

Art. 3 wurde vorbehaltlos genehmigt, weil seine redaktionelle Form mehr als sein Inhalt zu beanstanden sei und es sich von selbst verstehe, dass der römisch-katholischen Konfession keinerlei mit BRecht im Widerspruch stehende Bevorzugung aus diesem Artikel zukommen darf; er lautet:

> Der Staat gewährt der römisch-katholischen Kirche, zu welcher sich das Nidwaldner Volk in seiner grossen Mehrheit bekennt, seinen vollen Schutz, sowie er überhaupt die Glaubens- und Gewissensfreiheit und die Ausübung gottesdienstlicher Handlungen nach Massgabe der Art. 49 und 50 der BV vom 29. Mai 1874 gewährleistet.

Art. 4, den Fortbestand der Klöster und kirchlichen Stiftungen mit Vorbehalt der Bestimmungen der BV gewährleistend, wird vom BR nicht beanstandet; der Bund, der eine Gewährleistung der Klöster nicht übernehmen kann, muss sich die aus Art. 51 Abs. 2 der BV für ihn entspringende Befugnis vorbehalten; das Gleiche gilt von den kirchlichen Stiftungen; in diesem Sinne ist auch der Vorbehalt der Vorschriften der BV in Art. 4 der Verf. zu verstehen.

Nach Art. 6 sind den Kantonsbürgern und allen gemäss der BV rechtlich niedergelassenen Schweizerbürgern die gleichen staatsbürgerlichen Rechte zugesichert; der Art. 6 bezieht sich nur auf kantonale Angelegenheiten, da die Stellung der schweiz. Aufenthalter für eidg. Wahlen und Abstimmungen sich nach der BGesetzgebung richtet, was in Art. 22 und 33 der Verf. ausdrücklich gesagt ist. In Übereinstimmung hiemit haben gemäss den Art. 34, 37, 69, 74 und 79 an der Landesgemeinde, in den Gemeinden und in den verschiedenen Abteilungen derselben bloss die im Kanton wohnhaften Kantonsbürger und die in demselben seit drei Monaten niedergelassenen Schweizerbürger nach zurückgelegtem achtzehnten Altersjahr Stimmrecht. Durch Art. 47 der BV ist aber auch die Zulassung der schweiz. Aufenthalter zur Ausübung der politischen und bürgerlichen Rechte im Grundsatze ausgesprochen. Es erscheint daher der Ausschluss derselben von allen öffentlichen Angelegenheiten des Kantons und der Gemeinde, bis das in Art. 47 der BV vorgesehene BG in Kraft sein wird, etwas hart, allein nicht im Widerspruch mit der BV.

Wenn nach Art. 46 bei der Berechnung der Bevölkerung für die Feststellung der Zahl der in jedem Bezirke zu wählenden Mitglieder des Landrates die Ausländer nicht in Betracht fallen, so steht dies nicht im Widerspruch mit der BV.

B 1877 IV 378; vgl. B 1873 IV 253.

II. Nachtrag zur Verfassung vom Landrat den 30. Jan. 1878 beschlossen, betr. den zurückgewiesenen Art. 79 Abs. 3.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 18. Febr. 1878, A. S. n. F. III 328. — Ber. des BR vom 7. Febr. 1878, B 1878 I 232; 1879 II 572.

Der Landrat des Kts. Unterwalden nid dem Wald, der nach Art. 3 der Übergangsbestimmungen zur KVerf. die Vollmacht erhalten hatte, die allfällig von der BVers. beanstandeten Artikel von sich aus zu ändern, revidierte den zurückgewiesenen Art. 79 dahin:

> Die Schulgemeinde wählt das Lehrerpersonal nach dem jeweiligen Schulgesetze.

Der Artikel erhielt vorbehaltlos die eidg. Gewährleistung.

62. III. Partialrevision, von der ausserordentlichen Landesgemeinde den 13. Okt. 1895 beschlossen, betr. Abänderung der Art. 15 und 86 der KVerf.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 23. Juni 1896, A. S. n. F. XV 480. Botsch. des BR vom 20. März 1896, B 1896 II 545; 1897 I 367. Stenogr. Bulletin der BVers. 1896, S. VI 271—283; 295—301.

Die Verfassungsinitiative wird erleichtert, indem schon 400, nicht erst 800 stimmfähige Kantonseinwohner ein Begehren auf Total- oder Partialrevision stellen können (Art. 86)[1]; und der bisherige Art. 15:

> Der Inhalt der gesetzlich errichteten Gülten (bezüglich der Verzinsung im Sinne des Ges. von 1751) und der kanzleiischen Versicherungen ist mit Vorbehalt des Art. 50, Ziff. 17, gewährleistet,

wird ersetzt durch folgende Bestimmung:

> Art. 15. Das Hypothekarwesen des Kts. wird durch die staatliche Gesetzgebung[2]) geregelt.
>
> Der Zinsfuss für alle bestehenden und neu zu errichtenden Gülten und kanzleiischen Versicherungen innert der jeweiligen amtlichen Würdigung des Pfandobjektes darf 4% in keinerlei Form übersteigen.

---

[1]) Vgl. auch BGer.-Entsch. 1893, XIX Nr. 82, 1894, XX Nr. 122.

[2]) Vgl. das Nidwaldner Ges. vom 26. April 1896 betr. Einführung des neuen Art. 15 der KVerf., Zeitschr. f. Schweiz. Recht 1897, n. F. XVI, S. 428.

Alle genannten Gülten und Versicherungen sind in ihrem Nennwerte gegen bar (Pfunde im Werte von 7 Pfd. zu 3 Fr.) vom Schuldner ablösbar und vom Gläubiger aufkündbar.

Der Zinsfuss für die ausser der jeweiligen amtlichen Schatzung errichteten Gülten und Versicherungen beträgt, wie bisher, 5%; diese Gülten können, wie bisher, vom Schuldner abgelöst, aber vom Gläubiger nicht aufgekündet werden.

Übergangsbestimmung. Dieser Artikel tritt mit dem 15. Nov. 1895 in Kraft. . . .

Eine grössere Anzahl Gültenbesitzer führte gegen die Änderung des Art. 15 der KVerf. von 1877 sowohl beim BGer. wie bei der BVers. Beschwerde; sie haben von der BVers. die Verweigerung der eidg. Gewährleistung für den revidierten Art. 15 wegen Verletzung des Art. 4 der BV, und vom BGer. dessen Aufhebung wegen Verletzung der Art. 13 und 43 der KVerf. verlangt; beides vergeblich. Die eidg. Gewährleistung wurde durch BBeschl. vom 23. Juni 1896 dem revidierten Art. 15, wie dem unangefochtenen revidierten Art. 86 erteilt, und das BGer. hat die Beschwerde den 5. Nov. 1896 als unbegründet abgewiesen.[1])

Die Gültenbesitzer machten u. a. geltend:

1. Den Besitzern von Pfundgülten, welche vor dem 9. Mai 1751 errichtet sind, wird durch den angefochtenen Landesgemeindebeschluss ein Kapitalverlust von zwei Fünfteln des Nominalbetrages der Gült auferlegt und dieser Verlust zu einer Bereicherung der Schuldner verwendet, ohne dass dem Gläubiger ein entsprechendes Äquivalent geboten würde.

2. Den Besitzern von ein- und zweirückigen Gülten, welche nach dem 9. Mai 1751 errichtet worden sind, wird durch den angefochtenen Beschluss ebenfalls ein Verlust auferlegt, indem die in diesen Gülten vereinbarte Ablösungsart zu gunsten der Schuldner ausser Kraft gesetzt und den letztern gestattet wird, dieselben mit barem Gelde abzulösen, während sie zu diesem Ende bis jetzt ältere Pfundgülten anzubieten verpflichtet waren.

3. Die Herabsetzung des Zinsfusses der bestehenden Gülten auf vier Prozent involviert ebenfalls einen den Gläubigern zugefügten Nachteil; insbes. würde derselbe die Inhaber von vor dem 9. Mai 1751 errichteten Gülten in unverantwortlicher Weise treffen, wenn die Berechnung des Kapitals dieser Gülten auf Grund einer Kapitalisierung des

[1]) Vgl. Urteile des BGer. 22. Jan. 1896 i. S. Jann und Konsorten und vom 5. Nov. 1896 i. S. Lussy und Konsorten, BGer.-Entsch. 1896, XXII Nr. 1, 168.

bisherigen Zinses à 5%, also im zwanzigfachen Betrage des Zinses, stattfinden sollte, da diese Gülten bereits im Jahre 1751 eine Reduktion des Zinsfusses von fünf auf drei Prozent erlitten haben.

3. Die durch mehrangeführte Neuerungen für die Gültgläubiger herbeigeführten vermögensrechtlichen Nachteile stehen im Widerspruch nicht nur mit den Garantien, welche die Nidwaldner KVerf. für das Privateigentum aufgestellt hat, sondern auch mit der in Art. 4 der BV allen Bürgern garantierten Rechtsgleichheit. Denn es ist mit diesem Prinzip nicht vereinbar, dass auf privatrechtlichem Gebiete nur einem Teil der Bürger Opfer an ihren wohlerworbenen Vermögensrechten auferlegt werden, welche direkt zur finanziellen Erleichterung, also zur Bereicherung anderer Bürger dienen sollen.

Zur Rechtfertigung des revidierten Art. 15 brachte der Nidwaldner Verfassungsrat in einer Eingabe an die BVers. folgendes vor[1]):

Wenn der alte Art. 15 die eidg. Gewährleistung erhalten hat, so geschah dies nach Art. 6 litt. c der BV, der festsetzt, dass jede kant. Verf.-Bestimmung jederzeit soll revidiert werden können, wenn die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt. Und wenn die Gültenbesitzer sich in ihren Privatrechten gekränkt und verletzt glauben und auf Art. 13 der KVerf. verweisen, der das Eigentum für unverletzlich erklärt, so übersehen sie, dass die Privatrechte, insbes. das Eigentum, überall von der objektiven Rechtsordnung normiert sind und mitunter im öffentlichen Interesse sehr einschneidend beschränkt werden. Diese Beschränkungen müssen sich den Zeitbedürfnissen anpassen; die Gesetzgebung, welche die Privatrechte normiert, ist daher notwendig Wandlungen unterworfen.

Der BR geht in seiner Botsch. vom 20. März 1896 unter Anlehnung an die Praxis des BGer.[2]) von der Rechtsregel aus: Ungleiche Behandlung der Bürger bei Gleichheit aller erheblichen tatsächlichen Verhältnisse widerstreitet dem Art. 4 der BV. Als besonderer Fall der Nichtanwendbarkeit des Art. 4 der BV erscheint jedoch die Ungleicheit, welche erworbene Rechte in der Stellung der Bürger zu einander hervortreten lassen. Dies führt der BR sodann mit Bezug auf Art. 15 der Nidwaldner Verf. wie folgt näher aus:

Gegenstand der Untersuchung bildet der Inhalt des revidierten Art. 15, an und für sich genommen, keineswegs etwa in Zusammenhang

[1]) Vgl. auch Zur Gültenfrage, Bericht des Verfassungsrates mit einem Rechtsguthaben von Dr. J. L. Weibel in Luzern, auf die Landsgemeinde vom 26. April 1896, Luzern 1896.

[2]) Vgl. das grundlegende Urteil des BGer. i. S. Jäggi vom 2. April 1880, BGer.-Entsch. 1880, VI Nr. 33; Blumer-Morel a. O. 1891, I [3] S. 358—367.

oder in Vergleichung mit dem jetzt aufgehobenen Art. 15. Der bisherige Art. 15 gewährleistete den Inhalt der gesetzlich errichteten Gülten (bezüglich der Verzinsung im Sinne des Gesetzes von 1751) und der kanzleiischen Versicherungen; er gewährleistete somit den Bestand eines privatrechtlichen Institutes nach gewissen geltenden Rechtsnormen. Der neue Art. 15 beseitigt diese Gewährleistung und überweist die Regelung des Hypothekarwesens der staatlichen Gesetzgebung mit gleichzeitiger Festsetzung einiger für das Recht der Gülten und der kanzleiischen Versicherungen massgebenden Normen bezüglich der Verzinsung, der Ablösung und der Aufkündung, wobei die bestehenden und die neu zu errichtenden Gülten und Versicherungen einander völlig gleichgestellt werden.

Die alte Bestimmung (Gewährleistung der Gülten und Versicherungen) ist vom Bunde durch BBeschl. vom 17. Dez. 1877 unter Bundesgarantie gestellt worden. Allein es ist selbstverständlich, dass damit der Bund nicht etwa eine Garantie des Fortbestandes, der Unabänderlichkeit jener kantonalen Gewährleistung übernahm, sondern bloss erklärte, dass der Inhalt derselben bundesrechtlich unanfechtbar sei. Und er konnte dies erklären, weil die Gültenbesitzer ihre Rechte, durch die sie sich von den Nichtgültenbesitzern nicht wenig unterscheiden, rechtmässig erworben haben und deswegen die Verschiedenheit zwischen den beiden Klassen von Bürgern der objektiven Begründung nicht entbehrt, vielmehr auf der Ungleichheit sehr erheblicher rechtlicher und tatsächlicher Verhältnisse beruht. Das Recht aber, die Gewährleistung des Art. 15 jederzeit aufzuheben oder zu modifizieren, wollte und konnte der Bund im Jahre 1877 dem Kanton Nidwalden in keiner Weise entziehen oder schmälern; setzt doch Art. 6 litt. c der BV geradezu als Bedingung der eidg. Gewährleistung einer kant. Verfassung, dass sie revidiert werden kann, wenn die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt.

Die Gültenbesitzer bestreiten auch nicht, dass durch das Mittel der Verfassungsrevision die konstitutionellen Schranken gegen Eingriffe in die Privatrechte der Gültgläubiger zu beseitigen formell möglich sei; aber sie glauben, dass materielle Rechtswidrigkeiten durch keinen neuen Verfassungsartikel geheiligt werden können, und hoffen deshalb, dass die bundesrechtliche Garantie der Rechtsgleichheit dem materiellen Recht, gegenüber dem Missbrauch der Souveränetätsrechte auf privatrechtlichem Gebiete, zur Herrschaft verhelfen werde.

Der Eingangssatz des Artikels, der die staatliche Gesetzgebung anweist, das Hypothekarwesen des Kantons zu regeln, ist nicht angefochten. Angefochten wird dagegen der zweite Satz: «Der Zinsfuss für alle bestehenden und neu zu errichtenden Gülten und kanzleiischen Versiche-

rungen innert der jeweiligen amtlichen Würdigung des Pfandobjektes darf 4 % in keinerlei Form übersteigen.»

Dass die Kantone befugt sind, ein Zinsmaximum für grundversicherte Forderungen aufzustellen, ist zwar allseitig zugegeben, aber die Gültenbesitzer erblicken in der Festsetzung eines Maximalzinsfusses von 4 % eine Beeinträchtigung vertragsmässig erworbener Rechte der Gültgläubiger zum Vorteil der Gültschuldner, eine Bereicherung der Gültschuldner zum Schaden der Gültinhaber, und zwar in einem Betrag, der, nur zum zwanzigfachen Betrag kapitalisiert, den fünften Teil der Kapitalforderung ausmacht; besonders empfindlich trifft dieser Nachteil nach der Behauptung der Beschwerdeführer die Inhaber von Gülten, die vor dem 9. Mai 1751 errichtet worden sind, an welchem Tage die Landesgemeinde beschlossen hat, es sollen bei der Berechnung der vom Schuldner zur Entrichtung des Gültzinses angebotenen Münzsorten 20 Pfund = 2 Thaler oder 4½ Luzerner Gulden gerechnet werden. Damit ist nämlich der Wert des Pfundes für die Verzinsung der vor 1751 errichteten Gülten um ⅖ herabgesetzt (von 15 Schilling auf 9, da ein Luzerner Gulden = 40 Schilling war), und es trugen demzufolge diese Gülten in Wirklichkeit nur 3 anstatt 5 vom Hundert Zins. Nun sollen sie noch einmal mit einer Zinsreduktion getroffen werden.

Die Gültenbesitzer finden hierin eine verfassungswidrige Ungleichheit der Behandlung von Gläubiger und Schuldner, und sie fügen bei, dass der dem erstern zugefügte Nachteil nicht aufgewogen werde durch das ihm in Absatz 3 gewährte, aber von ihm keineswegs begehrte Kündigungsrecht.

Die in dieser Gestalt zur Erörterung gestellte Frage ist sowohl unter einem allgemeinen Gesichtspunkte, als mit besonderer Bezugnahme auf die Gültinhaber ins Auge zu fassen.

In allgemeinem Sinne muss gesagt werden, dass Gläubiger und Schuldner zwei Kategorien von Personen sind, bei denen eine sehr wesentliche und erhebliche Ungleichheit der Rechtsstellung notwendig vorhanden ist: der eine hat zu fordern, der andere hat zu geben. Wenn nun vom Gesetze das Mass der Leistung des zweiten irgendwie vermindert wird, so muss der erste dies als einen Nachteil empfinden. Gläubiger und Schuldner sind zwei ungleichnamige Grössen, die in einem solchen Gegensatze zu einander stehen, dass es schlechterdings unmöglich ist, beide durch eine und dieselbe Bestimmung oder Verfügung betr. das Mass der Schuldforderung zu begünstigen. Das Prinzip der Rechtsgleichheit kann daher im allgemeinen in dem von den Beschwerdeführern vertretenen Sinne hier nicht zur Geltung gebracht werden. Diese Schlussfolgerung trifft genau auch für das Verhältnis von Gültinhabern zu ihren Schuldnern zu. Wenn die Schuldner infolge der Aufstellung eines Zinsmaximums von 4 % den Gläubigern weniger

Zins als bisher zu entrichten haben, so muss dies unvermeidlich den erstern zum Vorteil, den letztern zum Nachteil gereichen. Eine verfassungswidrige ungleiche Behandlung in gleicher Stellung befindlicher Personen aber liegt nicht vor.

Eine andere Frage ist es, ob die gesetzgebende Gewalt gut daran tue, dem Schuldner einen Vorteil zuzuwenden, ohne gleichzeitig dem Gläubiger ein entsprechendes Äquivalent zu gewähren. Das ist aber eine von der Gesetzgebungspolitik zu lösende Frage, die uns hier nicht beschäftigen kann. Die Revisionsfreunde in Nidwalden behaupten, dass durch die Einführung der Aufkündbarkeit dem Gläubiger voller Ersatz für die etwaige Zinseinbusse geboten werde; die Revisionsgegner verneinen dies.

Die Zinsbeschränkung des Art. 15 Abs. 2 trifft nicht alle Gläubiger, sondern nur die Inhaber von solchen Gülten und kanzleiischen Versicherungen, die innert der jeweiligen amtlichen Würdigung des Pfandobjektes stehen.

Eine Ungleichheit in der Behandlung der Gläubiger und der Schuldner, je nachdem die Forderung den Charakter der Gült hat, beziehungsweise grundversichert ist, oder aber sich auf eine gewöhnliche Schuldverpflichtung stützt, ist im Privatrechtssystem aller Staaten und so auch im schweiz. positiven Privatrechte anerkannt; sie ist tatsächlich wohlbegründet; denn sie hängt mit dem Immobiliarkredit, mit der staatlichen Sorge für Erhaltung bäuerlicher Heimwesen und Hebung des landwirtschaftlichen Kreditwesens aufs engste zusammen. Der staatsrechtliche Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetze wird dadurch nicht beeinträchtigt.

Dass aber die Zinsbeschränkung in Nidwalden nur für die Gläubiger und Schuldner von solchen Gülten und kanzleiischen Versicherungen gelten soll, die innert der jeweiligen amtlichen Würdigung des Pfandobjektes stehen, rechtfertigt sich hinlänglich durch die grössere Sicherheit, welche das Grundpfand in diesem Falle der Forderung des Gläubigers bietet.

Nun stellt aber der neue Verf.-Artikel die Zinsbeschränkung für alle Inhaber von Gülten und hypothekarischen Versicherungen, gleichviel ob sie vor oder nach 1751 errichtete Titel besitzen, ob sie bisher gemäss Vertrag mehr oder weniger als 4 % zu fordern hatten, auf. Er behandelt die Gläubiger ohne Rücksichtnahme auf die bisherige Ungleichheit ihrer Rechtsstellung gleich. Darin sehen die Beschwerdeführer wiederum einen Einbruch in den Verfassungsgrundsatz der Rechtsgleichheit der Bürger. Allein ihr Standpunkt ist nicht als ein richtiger anzuerkennen. Die Nidwaldner Verfassungsnovelle nivelliert, was bisher uneben war, sie legt sich dabei rückwirkende Kraft bei, indem sie auch die bereits bestehenden Gülten und Hypotheken (Versicherungen) erfasst,

sie schreitet über vorhandene Ungleichheiten hinweg zur Aufstellung einer und derselben Zinshöhe. Damit verstösst sie offenbar nicht gegen das Prinzip der Rechtsgleichheit, sondern beseitigt wohlbegründete, mit Art. 4 der BV vereinbarte Ungleichheiten und lässt sog. wohlerworbene Rechte (jura quaesita) unberücksichtigt. Kann sie das, ohne gegen Art. 4 der BV zu verstossen? So muss die Frage an die politische Bundesbehörde gestellt werden, wenn nicht ein fremdes Element in die Diskussion hineingetragen werden soll. Die Antwort kann nicht zweifelhaft sein.

Art. 4 hindert die Entstehung und den Bestand von Ungleichheiten, die sich als sog. wohlerworbene Rechte darstellen, nicht. Ebensowenig steht er, in negativer Richtung, der Beseitigung solcher Ungleichheiten entgegen. Die Nidwaldner Novelle ist ein Gesetz, kraft dessen bestehende Privatrechte eine Einbusse an Vermögenswert erleiden. Wenn die Inhaber derselben auf Rechtsschutz Anspruch haben, so möge er ihnen zuteil werden. Allein es liegt nicht in der Kompetenz und nicht in der Aufgabe der politischen BBehörde, dem kantonalen Gesetzgeber in einem solchen Falle in den Arm zu fallen.

Gegen Abs. 3 des Art. 15 werden die nämlichen grundsätzlichen Einwendungen aus dem Gesichtspunkte des Art. 4 der BV erhoben, wie gegen Abs. 2. Die Ungleichheit trete zu Tage einmal im Verhältnis des Gläubigers zum Schuldner: dem erstern werden Rechte ohne entsprechenden Ersatz genommen, dem letztern Vorteile zugeschöpft. Nach dem bisherigen, durch Art. 15 der KVerf. von 1877 ausdrücklich gewährleisteten Recht konnte eine Gült nur in der in ihrem Kontexte bedungenen Art, d. h. nur nach den vertragsmässigen Bedingungen, abgelöst werden; z. B. bei Pfundbargeldgülten (deren Ablösung auf einmal und in bar bewirkt werden soll) mussten, wenn sie vor 1751 errichtet worden, für 1000 Pfund nach der althergebrachten Währung Fr. 714.28 bezahlt werden (1 Pfund = 15 Schilling; 40 Schilling [1 Luzerner Gulden] = Fr. 1.90; 1 Schilling = 4,75 Rappen n. W.; daher 1 Pfund = 71,25 Rappen und 7 Pfund = rund Fr. 5). Wenn nun aber gemäss der Verfassungsnovelle für die Kapitalablösung 7 Pfund zu 3 Franken berechnet werden sollen, nach dem Verhältnis, das im Jahre 1715 für die Verzinsung festgesetzt wurde (20 Pfund = 4½ Luzerner Gulden = [4½ × 40] 180 Schilling [statt 20 Pfund = 7½ Luzerner Gulden = [7½ × 40] 300 Schilling]) oder 7 Pfund = rund 3 Franken (statt 7 Pfund = rund 5 Franken), so erleiden die Gültinhaber eine Einbusse von ⅖ ihres Kapitals; diese ⅖ gewinnt der Schuldner. Sodann weisen die Beschwerdeführer hin auf das Verhältnis der Gläubiger unter einander. Denjenigen, welche keine Gülten besitzen, wird nichts von ihrer Kapitalforderung weggenommen, den Gültinhabern aber wird eine Einbusse von ⅖ zugemutet. Unter den Gültenbesitzern selbst sind diejenigen, deren Titel auf eine Summe in neuer Schweizerwährung lautet (sog. Frankengülten),

keinem Kapitalverlust ausgesetzt; die Pfundgülteninhaber aber sollen eine Minderung ihres Kapitals um $^2/_5$ sich gefallen lassen.

Eine fernere Ungleichheit zwischen den Gültgläubigern, wiederum zum einseitigen Vorteil der Schuldner, werde dadurch herbeigeführt, dass nun alle Gülten gegen bar ablösbar sein sollen, während vor und nach 1751 Gülten «bekannt» (errichtet) wurden, deren Ablösung zufolge der Vereinbarung zwischen Gläubiger und Schuldner in anderer Weise zu erfolgen hatte, namentlich «einrückige» Gülten, die mit einer Pfundbargeldgült — in einem Ruck — abzulösen waren, und «zweirückige» Gülten, zu deren Ablösung es zweier Rucke bedurfte, indem dazu eine einrückige Gült verwendet werden musste. Der Gläubiger hatte mithin das Recht, statt bares Geld ältere Gülten an Zahlungsstatt zu verlangen, die, namentlich ihrer beschränkten Ablösbarkeit wegen, einen hohen Kurswert hatten. Dieses Recht werde ihm nun genommen, damit sein Vertragsrecht gebrochen, während es gegenüber anderen, versicherten und unversicherten, Gläubigern anerkannt bleibt.

Man sieht, die Beschwerdeführer stellen sich auch gegenüber den Festsetzungen des Art. 15 Abs. 3 auf den Standpunkt der wohlerworbenen Rechte. Was sie «ungleiche Behandlung» von Gläubiger und Schuldner und eines Gläubigers im Vergleich zu einem andern nennen, ist in Wirklichkeit die Herstellung einer absoluten Gleichheit der Gläubiger und der Schuldner in Bezug auf die Ablösbarkeit von Gülten; man kann sagen: es wird durch den neuen Gültenartikel alles über einen Leisten geschlagen, ohne Rücksichtnahme auf bisheriges Recht, das in mehrfacher Beziehung Verschiedenheiten anerkannt hatte, und auf abweichende Vertragsverhältnisse. Es lässt sich gar nicht in Abrede stellen, dass durch solche Bestimmungen in das bestehende Civilrecht eingegriffen wird, und dass für einzelne Personen vermögensrechtliche Nachteile daraus resultieren können. Aber das Civilrecht teilt mit allen übrigen menschlichen Einrichtungen die Eigenschaft der Wandelbarkeit, und das geltende Civilrecht ist gegen Veränderungen auch dann nicht gefeit, wenn ein Verf.-Artikel seinen Bestand gewährleistet. Denn auch das Verfassungsrecht ist wandelbar.

So sind denn in betreff der Einwände gegen Abs. 3 des Art. 15 ganz die nämlichen Bemerkungen und Berichtigungen anzubringen, wie in Bezug auf die Angriffe gegen Absatz 2.

Art. 15 Abs. 4 hat keine verfassungsrechtliche Beanstandung erfahren. Derselbe bestätigt bisheriges Recht in Ansehung der ausser der amtlichen Schatzung errichteten Gülten und Versicherungen, bei denen, ihrer geringern Sicherheit wegen, das Zinsmaximum von 4 % nicht Anwendung finden soll und der Zinsfuss bis 5 % steigen darf, und die vom Schuldner abgelöst, aber vom Gläubiger nicht aufgekündet werden können.

Verfassung des Kantons Glarus.

63. I. Verfassung, beschlossen in der ordentlichen Landsgemeinde vom 22. Mai 1887.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 29. Juni 1887, A. S. n. F. X 101. — Botsch. des BR vom 10. Juni 1887, B 1887 III 321; 1888 II 760.

Die Verf., in der Landsgemeinde vom 22. Mai 1887 beschlossen und an Stelle tretend derjenigen vom Jahre 1842 und der Partialrevisionsbeschlüsse der Landsgemeinde aus den Jahren 1851, 1866, 1873, 1874 und 1880, enthält namentlich in Betreff der Organisation und Befugnisse der öffentlichen Gewalten nicht unbedeutende Änderungen. Die eidg. Gewährleistung wurde durch BBeschl. vom 29. Juni 1887 vorbehaltlos ausgesprochen.

Die Landsgemeinde selbst hat in ihrer äussern Gestaltung so wenig als in ihren Machtbefugnissen eine wesentliche Änderung erfahren. Anders verhält es sich mit der Organisation der Behörden. Als die hauptsächlichste Neuerung ist die Abschaffung des seit einem halben Jahrtausend als Landesregierung amtenden Rates und seiner Kommissionen und die Einführung des Direktorialsystems zu bezeichnen. An Stelle des über 40 Köpfe zählenden Rates, der teils aus 9 von der Landsgemeinde gewählten Mitgliedern der Standeskommission bestand, teils nach den politischen Gemeinden von den «Tagwen» ernannt war, eines Verwaltungskörpers, der sich mit den Einzelheiten der Administration nicht befassen konnte und deshalb die Geschäfte entweder zur definitiven Erledigung oder bei grösserer Wichtigkeit zur Vorbereitung einer Reihe von Kommissionen, die aus seinem Schosse hervorgegangen waren, überliess, ist ein einheitlicher, aus sieben Mitgliedern bestehender Regierungsrat getreten. Das Kommissionalsystem wurde mit dem Direktorialsystem vertauscht. Infolge dieser neuen Organisation der Verwaltung musste auch die der Landsgemeinde am nächsten stehende Behörde, der Landrat, anders zusammengesetzt werden. Bis jetzt waren auf einen Ratsherrn zwei Landräte zu wählen; von nun an haben die Wahlgemeinden auf je 500 Seelen der Bevölkerung und auf Bruchteile von über 250 je ein Mitglied des Landrates zu ernennen. Früher gehörten die Mitglieder der Standeskommission, sowie die Ratsherren dem Landrate mit Sitz und Stimme von Verfassungswegen an; nunmehr wohnen die sieben Mitglieder des Reg-Rates dem Landrate mit beratender, nicht entscheidender Stimme bei. Die Zahl der Mitglieder des Landrates geht infolge der neuen Wahlart und Zusammensetzung der Behörde von 111 (von denen, abgesehen von den Ratsherren, 68 durch die Gemeinden gewählt waren) auf 67 herunter. Die Ratsherren bestehen nicht mehr. Früher bildeten der Landammann, der Landestatthalter und ein Ratsschreiber von Verfassungswegen das

Büreau des Landrates; in Zukunft wählt der Landrat sein Büreau selbst je auf ein Jahr ...

Die Regelung der Verhältnisse zwischen Bürgern und Niedergelassenen fand auf der Grundlage des faktischen und rechtlichen Zustandes statt, der sich nach Massgabe der BV und des Gemeindesteuergesetzes von 1877 in den Gemeinden ausgebildet hat. Die «Tagwenverbände» — heisst es im Landsgemeinde-Memorial — als die Jahrhunderte alten Vereinigungen zur Förderung gemeinsamer öffentlicher Ziele und Interessen bleiben fortbestehen. Sie erweitern sich durch Zuzug der Niedergelassenen zur Ortsgemeinde, welche aus einem oder mehreren Tagwen zusammengesetzt sein kann. Die Gemeindeversammlung besteht für alle rein bürgerlichen Angelegenheiten aus den ortsanwesenden stimmberechtigten Bürgern (Tagwenleute); bei allen Angelegenheiten dagegen, die nicht rein bürgerlicher Natur sind, haben auch die niedergelassenen Schweizerbürger Stimmrecht. Den Gemeinden ist es jedoch unbenommen, durch Beschluss der ortsanwesenden Tagwenbürger den Niedergelassenen und Aufenthaltern auch in rein bürgerlichen Angelegenheiten das Stimmrecht einzuräumen.

Die Bestimmungen über die Schul- und Armengemeinden lehnen sich an die Partialrevision vom Jahre 1880 an: Darnach besteht die Kirchgemeinde aus sämtlichen innerhalb der Gemeinde wohnenden Kirchgenossen, die Schulgemeinde aus sämtlichen innerhalb der Gemeinde wohnenden Schulgenossen, einschliesslich derjenigen Kantons- und Schweizerbürger der betreffenden Konfession resp. des betreffenden Schulkreises, welche seit wenigstens drei Monaten in der Gemeinde niedergelassen sind. Mit dieser Redaktion ist dem Art. 43 der BV Genüge geleistet. Die Armengemeinde endlich besteht aus der stimmfähigen ortsbürgerlichen Einwohnerschaft eines Armenkreises. Die öffentlich rechtliche Stellung der Aufenthalter wird dahin präzisiert, dass dieselben nach dreimonatlichem Aufenthalt als Niedergelassene zu behandeln sind.

Die Revision der Verf., handle es sich um Partial- oder Totalrevision, wird erleichtert; über die Vorlage einer revidierten Verf. hat sich künftighin die Landsgemeinde bloss dahin auszusprechen, ob dieselbe anzunehmen, zu verwerfen oder zur Umarbeitung an den Landrat zurückzuweisen sei. Man will dadurch verhüten, dass individuelle Anträge die Einheit und den Zusammenhang des Werkes gefährden.

Endlich sei erwähnt, dass im Gegensatz zur bisherigen Verfassungsbestimmung den Gemeinden die Unterstützung des Staates auch bei Errichtung und Erhaltung von Sekundar-, Bezirks-, Fortbildungs- und gewerblichen Schulen zugesichert wird, und daher zu Gunsten der unbemittelten Armengemeinden in ausgiebiger Weise der Staat zur Mithilfe herbeigezogen wird. BR in B 1887 III 323.

II. Partialrevision infolge Beschlusses der Landsgemeinde vom 5. Mai 1889 zu Art. 26 der Verf. betr. Erweiterung des Rechtes der geheimen Abstimmung.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 12. Juni 1889, A. S. n. F. XI 163. — Botsch. des BR vom 3. Juni 1889, B 1889 III 286; 1890 II 135.

Der von der BVers. den 12. Juni 1889 gewährleistete Beschluss der Landsgemeinde lautet:

Art. 26. Die Wahlen und Abstimmungen an der Landsgemeinde geschehen durch das freie Handmehr.

Die Wahlen der Mitglieder des Landrates und des Gemeinderates sind in allen Gemeinden durch geheime Abstimmung vorzunehmen.

Den Gemeinden steht die Befugnis zu, durch Mehrheitsbeschluss auch für die übrigen von ihnen vorzunehmenden Wahlen und Abstimmungen die geheime Stimmabgabe einzuführen.

III. Partialrevision infolge Beschlusses der Landsgemeinde vom 8. Mai 1892 betr. Revision des Art. 8 der Verf. im Sinne der Erweiterung des Expropriationsrechtes.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 7. Juni 1892, A. S. n. F. XII 908. — Botsch. des BR vom 7. Juni 1892, B 1892 III 470; 1893 II 11.

Art. 8 Abs. 1 der Verf. erhält folgende Fassung:

Das Eigentum ist unverletzlich. Das Ges. bestimmt die Fälle, in denen aus Gründen des öffentlichen Wohls gegen gerechte und volle Entschädigung dem Staate, Gemeinden, Korporationen, Gesellschaften oder Privaten Grundeigentum oder Rechte (bisher: Grundeigentum oder dazu gehörige Rechte) abzutreten sind (bisher statt Gesellschaften und Privaten: Die Landsgemeinde kann auch Gesellschaften oder Privaten, welche ein im öffentlichen Interesse liegendes Werk ausführen wollen, das Recht einräumen, die Abtretung des hiefür erforderlichen Grundeigentums zu verlangen).

IV. Partialrevision infolge Beschlusses der Landsgemeinde vom 6. Mai 1894 betr. Art. 75 und 78 der Verf. über Verwendung des Schulgutes und Bestreitung ausserordentlicher Ausgaben der Schulgemeinden.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 26. Juni 1894, A. S. n. F. XIV 278. — Botsch. des BR vom 5. Juni 1894, B 1894 II 933; 1895 II 110.

V. Partialrevision infolge Beschlusses der Landsgemeinde vom 5. Mai 1895 in bezug auf die Civilgerichtskompetenzen, Art. 55bis, 56 der Verf.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 22. Juni 1895, A. S. n. F. XV 151. — Botsch. des BR vom 4. Juni 1895, B 1895, III 230; 1896 II 8.

Die endgiltige Entscheidungsbefugnis des Civilgerichtspräsidenten wird verfassungsrechtlich festgesetzt.

VI. Partialrevision infolge Beschlusses der Landsgemeinde vom 10. Mai 1896 betr. Art. 35 Ziff. 8 und 64 der Verf.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 17. Juni 1896, A. S. n. F. XV 478. — Botsch. des BR vom 26. Mai 1896, B 1896 III 184; 1897 I 366.

Die Ortsgemeinde Haslen wird selbständige Wahlgemeinde, demnach getrennt von der Wahlgemeinde Diesbach.

Die Wahl des Staatsanwaltes und die des Verhörrichters, bisher dem Landrat zustehend, behält sich die Landsgemeinde vor.

VII. Partialrevision infolge Beschlusses der Landsgemeinde vom 1. Mai 1898 betr. Erweiterung des Ausstandes in Gemeindebehörden wegen Verwandtschaft, Art. 28 der Verf.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 2. Nov. 1898, A. S. n. F. XVI 853. — Botsch. des BR vom 21. Okt. 1898, B 1898 IV 545; 1899 I 358.

In sämtlichen Gemeindebehörden dürfen keine Personen neben einander sitzen, welche im ersten oder zweiten (bisher nur im ersten) Verwandtschaftsgrade zu einander stehen.

VIII. Partialrevision infolge Beschlusses der Landsgemeinde vom 7. Mai 1899 betr. Art. 58 der Verf., Organisation des Kriminal- und Polizeigerichtes.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 27. Juni 1899, A. S. n. F. XVII 217. — Botsch. des BR vom 23. Mai 1899, B 1899 III 77; 1900 I 787.

Das Polizeigericht besteht aus 3, anstatt wie bisher aus 5 Mitgliedern; auf dem Wege der Gesetzgebung können dem Präsidenten des Kriminal- und Polizeigerichtes bestimmte Einzelkompetenzen in Strafsachen zugeschieden werden.

Verfassung des Kantons Zug.

64. I. Verfassung vom 22. Dez. 1873.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 17. Juni 1874, A. S. n. F. I 45. — Ber. des BR vom 29. Mai 1874, B 1874 I 1112; Bericht der Komm. des StR vom 15. Juni 1874 (Kappeler), B 1874 II 489; 1875 II 564.

Den 27. Okt. 1873 nahm der Grosse Rat des Kts. Zug den Entw. einer neuen KVerf. an, die an Stelle der Verf. vom 8. Jan. 1848 treten sollte. In der Volksabstimmung vom 14. Dez. wurde dieser Entw. mit 2199 gegen 1362 Stimmen genehmigt, worauf derselbe vom Grossen Rat den 22. Dez. 1873 als neues Grundgesetz des Kts. Zug erklärt wurde. Hierauf hat die BVers. den 17. Juni 1874, in Erwägung:

1. Dass diese Verf. von der Mehrheit des zugerischen Volkes angenommen worden ist, die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen Formen sichert und revidiert werden kann, wenn die absolute Mehrheit des Volkes es verlangt, in dieser Hinsicht mithin die Anforderungen des Art. 6 litt. b und c der revidierten BV erfüllt sind, zumal dieser Artikel nach seinem Wortlaute gestattet, für Verf-Revisionen die absolute Mehrheit der Bürger und nicht nur die Mehrheit der in einem gegebenen Falle stimmenden zu verlangen[1]);

2. dass jedoch seit der Zeit der Annahme dieser Verf. durch das Volk des Kts. Zug die revidierte BVerf. der Eidg. in Wirksamkeit getreten ist, welche in mehrfacher Hinsicht neue Verf-Grundsätze ins Leben gerufen hat, gegen welche die vorgelegte Verf. verstösst, so dass der Ziff. a des Art. 6 der BV nicht Genüge geleistet ist;

3. dass in dieser letztern Richtung nachfolgende Artikel des zur Garantie vorgelegten Grundgesetzes mit der revidierten BV in Widerspruch treten:

a. der § 3 betr. die Glaubensfreiheit, insofern derselbe zwischen verschiedenen Glaubensbekenntnissen rücksichtlich des staatlichen Schutzes einen Unterschied zu machen sucht; weshalb dieser Paragraph durchaus nur im Sinne der Art. 49, 50 und 53 der revidierten BV ausgelegt und angewendet werden darf[2]);

---

[1]) Die Zuger Verf. fordert in den §§ 31–35, dass sich die absolute Mehrheit der stimmberechtigten Bürger des Kantons für Revision aussprechen muss, wenn dieselbe an Hand genommen werden soll. und dass die absolute Mehrheit der Stimmberechtigten zur Annahme der dem Volke vorzulegenden Revisionsarbeit des KRates erforderlich ist. Dagegen wurde geltend gemacht, dass es im Sinne der BV Art. 6 litt. b die Mehrheit der Stimmenden sein müsse. Hiezu bemerkt die Komm. des StR:

Der Ausdruck «absolute Mehrheit der Bürger» muss auf das ganze Volk bezogen werden, auf eine Mehrheit aller Stimmberechtigten. Die viel engere Bedeutung «Mehrheit der Stimmenden» liegt nicht in den Worten der BV; es müsste notwendig beigefügt sein, wenn darunter nur Mehrheit der in einem speziellen Fall das Stimmrecht Ausübenden gemeint sein sollte. In letzterm Falle könnte dann unter Umständen nur ein Drittel oder ein Vierteil des Volkes gesprochen haben. Es ist anzunehmen, dass in der Tat, um das bestehende Grundgesetz zu ändern, den Kantonen gestattet werden sollte (alsdann allerdings höchste Zahl), die Mehrheit aller Stimmberechtigten resp. die Hälfte mehr eine Stimme zu verlangen . . . . Wohl können die Kantone resp. das Volk in denselben, wenn es ihm gefällt, das Revisionsrecht erleichtern, namentlich wie es in den meisten Verf. enthalten ist, nur die Mehrheit der in casu Stimmenden verlangen, aber wir glauben nicht, dass dies verfassungsmässige Garantieforderung sei.

B 1874 II 490; unten II. Vgl. **57**, Ziff. 6, **66**, III.

[2]) Der beanstandete § 3 lautet: «Die christliche Religion nach dem römisch-katholischen Glaubensbekenntnisse ist die vom Staate gewährleistete Religion. — Die freie Ausübung des Gottesdienstes ist auch den übrigen christlichen Konfessionen, sowie innerhalb den Schranken der Sittlichkeit

b. die §§ 4, 81 und 82, von denen ersterer den kirchlichen Behörden ein verfassungsmässiges Recht der Mitsorge für den öffentlichen Unterricht zuspricht, der zweite das Schulgut konfessionellen Gemeinden überantwortet und auch nur katholische Schulansässen in Schulangelegenheiten stimmberechtigt erklärt, der dritte auch für die Protestanten die Neubildung konfessioneller Schulgemeinden verlangt, - - welche Bestimmungen mithin gegen Art. 27 der BV verstossen, welch letzterer Art. die öffentlichen Schulen ausschliesslich unter staatliche Leitung stellt, und die Glaubensgenossen aller Bekenntnisse gleichberechtigt in diese Schulen aufgenommen und in ihren religiösen Überzeugungen geschont wissen will[1]);

---

und der staatlichen Ordnung jeder andern Religionsgenossenschaft zugesichert.» — Die ständer. Komm. sagt hiezu:

Der § 3 ist gefasst im alten Stile, wonach eine vorzugsweise Staatsreligion gegründet wird. Sind die andern nicht gewährleistet? Der Wortlaut des § 3 hat entweder nichts oder etwas zu sagen, was der neuen BV nicht konform ist. Soll etwa die alte Beerdigungsverordnung (wonach die Leichen von Protestanten aus dem ganzen Kanton in der Regel auf dem protestantischen Kirchhofe in Baar beerdigt werden müssen) unter diesem Titel fortbestehen (der Art. 53 der BV lässt es nicht zu) oder dergleichen? Die revidierte BV steht in dieser Frage auf einem ganz andern und allgemeinen Boden. Art. 49 führt eine allen Meinungen gegenüber gleiche Sprache. Es wäre also wünschbar, dass der Wortlaut dieses § 3 der Zuger Verf. geändert würde; allermindestens sind die konfessionellen Artikel der BV vorzubehalten und jede Auslegung von vorneherein abzulehnen, die denselben widersprechen würde, B 1874 II 492; vgl. B 1874 I 1118; oben S. 224.

[1]) Die ständer. Komm. bemerkt hiezu: Es ist evident klar, dass der ganze bisherige bürgerlich-staatliche Charakter der Schule konfessionell gemacht werden soll. Diese Konfessionalisierung der Schule ist nun dem Geiste und dem Wortlaute des Art. 27 der BV gänzlich zuwider. Dieser Art. fordert nicht nur ausschliesslich staatliche Leitung, sondern er will auch, dass die öffentlichen Schulen so eingerichtet seien, dass sie von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können. Hier liegt in der Tat ein grosses sachliches Interesse vor, dass gegen diesen Geist nicht diametral in den Kantonen vorgegangen werden könne. Es wird und muss unter der neuen BV die Frage entstehen, ob selbst da, wo die Schulen bisher unzweifelhaft konfessionell waren, es so bleiben könne; aber über jedem Zweifel steht, dass, wo die Sache bis jetzt nicht so war, es unter der revidierten BV nicht mehr so gemacht werden kann und darf, B 1874 II 493.

Der BR wollte den §§ 81 und 82 die nachgesuchte Garantie nicht versagen, namentlich weil ein formeller Widerspruch mit Art. 27 der BV nicht bestehe und erst die zur Ausführung notwendigen Gesetze möglicherweise einen solchen Widerspruch schaffen könnten, und weil die Reg. von Zug erklärt hatte, dass § 82 nie und nimmer den Sinn habe, als beabsichtige man die protestantischen Einwohner zur Errichtung eigener Schulen zu zwingen oder ihren Kindern den Besuch katholischer Schulen zu erschweren, B 1874 I 1119.

c. die §§ 66 und 70, welche die Todesstrafe als zulässige Strafart voraussetzen und somit gegen Art. 65 der BV verstossen;

d. die §§ 21 und 77, von denen ersterer die kant. Leistungen an die Wehrpflichtigen nicht in dem vollen Umfange übernimmt, wie es die Art. 18 und 20 der BV voraussetzen; der zweite der kant. Kompetenz noch Befugnisse einräumt, welche der Art. 20 der revidierten BV dem Bunde zuteilt,

beschlossen:

Der KRat von Zug ist eingeladen, die neue Verf. dieses Kantons bezüglich der beanstandeten Artikel mit der revidierten BV dem Bunde nachträglich vorzulegen. Im übrigen ist die vorgelegte Verf. garantiert. A. S. n. F. I 45. Vgl. oben Nr. 47.

II. Nachtrag zur Verf. vom 22. Dez. 1873, in der Volksabstimmung vom 23. April 1876 angenommen.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 4. Juli 1876, A. S. n. F. II 368. — Ber. des BR vom 16. Juni 1876, B 1876 III 167; 1876 II 241; 1877 II 507.

Den 2. Dez. 1875 übermittelte die Reg. des Kts. Zug dem BR die «Revidierten Art. der Verf. des Kts. Zug vom 14., 22. Dez. 1873», wie sie den 14. Nov. 1875 der zugerischen Bevölkerung zur Annahme oder Verwerfung vorgelegen haben. Gleichzeitig zeigte sie dem BR an, dass zwischen ihr und dem KRat eine Meinungsverschiedenheit darüber entstanden sei, ob die «Revidierten Artikel» als vom Volke angenommen oder verworfen zu betrachten seien. Der KRat habe beschlossen, es seien dieselben nicht angenommen; sie, die Reg., dagegen habe eine abweichende Meinung.

Die Revisionsarbeit, wie sie durch den BBeschl. vom 17. Juni 1874 erforderlich geworden war, wurde nämlich auf einige Artikel der Verf. von 1873 ausgedehnt, welche durch den BBeschl. nicht betroffen waren; der KRat setzte die neuen Bestimmungen den 12. Juli 1875 fest. Hiebei ging der KRat davon aus, dass die gleichen Grundsätze, welche für die Volksabstimmung über den gesamten Verf.-Entw. vom Jahre 1873 galten, auch anlässlich der Abstimmung über die revidierten Artikel zur Anwendung kommen müssen, wonach zur Annahme des Entw. die Mehrheit der wirklich Stimmenden genügt, während allerdings die Verf. von 1873 in § 33 für künftige Revisionen vorschreibt, dass zur Annahme eines Entw. die Mehrheit sämtlicher Stimmberechtigten des Kantons

notwendig ist. Den 27. Okt. 1875 beschloss er jedoch, unter Fallenlassen seiner früheren Auffassung, dass die Gemeinden sich ohne weitere Diskussion einfach für Annahme oder Verwerfung der KVerf. auszusprechen haben, und dass hierüber die Mehrheit der Stimmberechtigten des Kantons entscheidet. Bei der hierauf erfolgten Volksabstimmung vom 14. Nov. sprach sich zwar eine Mehrheit der Stimmenden, nicht aber eine Mehrheit der Stimmberechtigten für die Annahme aus.

Der BR trat der Ansicht der Reg. bei, wonach in der Revision der von der BVers. zurückgewiesenen Bestimmungen nur eine Fortsetzung der Revision von 1873 zu erblicken sei und weshalb auch die Ausdehnung der Revision auf einige weitere Bestimmungen nicht anders zu behandeln sei. Der BR sprach aber sein Bedauern darüber aus, dass die Reg. ihre Stellung nicht rechtzeitig durch Anrufung der BInstanz gewahrt habe. Weil jedoch im kant. Amtsblatte den stimmfähigen Bürgern ausdrücklich eröffnet worden ist, dass die Annahme des Entw. davon abhängig sei, dass die Mehrheit der Stimmberechtigten mit ja stimme, hielt es der BR für unzweifelhaft, dass der Entw. als für einmal abgelehnt zu betrachten sei; denn ein gegenteiliges Verfahren hätte sich geradezu als eine Täuschung der Stimmberechtigten dargestellt.

Der BR erklärte der Reg., dass die Abstimmung vom 14. Nov. 1875 als resultatlos zu betrachten sei, und dass daher eine neue Abstimmung anzuordnen sei, bei welcher alsdann zur Annahme des Entw. die Mehrheit der wirklich Stimmenden genüge, in Übereinstimmung mit der Ansicht der Reg. des Kts. Zug, dass es sich lediglich um eine Fortsetzung und Ergänzung der Abstimmung vom Dez. 1873 handle.

Die Wiederholung der Volksabstimmung über die revidierten Artikel vom 12. Juli 1875 fand, auf Grund eines Beschl. des KRates vom 23. März 1876, den 23. April 1876 statt. Bezüglich der vom Bunde zurückgewiesenen Artikel verlangten nun Reg. und KRat von Zug für die Annahme die Mehrheit der Stimmenden; dagegen verlangten Reg. und KRat ebenso übereinstimmend die Mehrheit der Stimmberechtigten für Annahme der übrigen abgeänderten Artikel in Anwendung der Vorschriften der Verf. von 1873. Diese letztern Artikel erhielten nicht die nötige Stimmenmehrheit, wohl dagegen jene erstern. Den 15. Mai 1876 erklärte

der KRat dieselben für angenommen, und die BVers. erteilte ihnen den 4. Juli 1876 die eidg. Gewährleistung.[1]) B 1876 III 167.

III. Partialrevision, in der Volksabstimmung vom 30. Okt. 1881 angenommen, zu den §§ 29, 31, 38, 41, 42, 46, 48 der Verf.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 23. Dez. 1881, A. S. n. F. V 909. — Botsch. des BR vom 29. Nov. 1881, B 1881 IV 518; 1882 II 737.

Für Abstimmungen über Verf-Revisionen und Gesetze ist infolge dieser vom KRat den 31. Aug. 1881 beschlossenen, in der Volksabstimmung den 30. Okt. angenommenen Partialrevision nicht mehr die Zahl der Stimmberechtigten, sondern die Zahl der Stimmenden massgebend. B 1881 IV 518.

65. Verfassung vom Jahre 1894, in der Volksabstimmung vom 18. März 1894 angenommen.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 26. Juni 1894, A. S. n. F. XIV 280. — Botsch. des BR vom 11. April 1894, B 1894 II 278; 1895 II 109.

Die vom KRat des Kantons Zug den 31. Jan. 1894 beschlossene neue Verf. ist in der Volksabstimmung vom 18. März mit 1547 gegen 456 Stimmen angenommen worden; die Zahl der Stimmberechtigten betrug 5009. Den 26. Juni 1894 erteilte die BVers. dieser Verf. die eidg. Gewährleistung. Die schwache Beteiligung an der Verfassungsabstimmung ist nach dem Ber. der Reg. des Kts. Zug an den BR dem Umstand zuzuschreiben, dass vorher eine Verständigung zwischen den Vertretern der konservativen und denen der liberalen Partei stattgefunden hat, und dass deshalb auch eine Agitation gegen die neue Verf. vor der Volksabstimmung unterblieben ist. In Vergleichung zur bisherigen Verf. charakterisiert sich die neue durch folgende Bestimmungen:

Es wird die Unentgeltlichkeit der Rechtspflege und des Rechtsbeistandes für Bedürfnisfälle garantiert.

---

[1]) Die zunächst zurückgewiesenen Bestimmungen lauten in der von der BVers. genehmigten Fassung:

§ 3. Die Glaubens- und Gewissensfreiheit, sowie die freie Ausübung gottesdienstlicher Handlungen werden nach Massgabe der Art. 49—52 der BV vom 29. Mai 1874 gewährleistet.

§ 4. Der Kanton, unterstützt von den Gemeinden, sorgt unter Beobachtung des Art. 27 der BV für den öffentlichen Unterricht.

Die Errichtung von Privatschulen und Privatlehranstalten ist gewährleistet; soweit dieselben den Primarunterricht betreffen, bleiben die Bestimmungen des Art. 27 Abs. 2 der BV vorbehalten.

§§ 81 und 82 sind fallen gelassen worden, ebenso die §§ 66 und 70; die §§ 21 und 77 wurden gleichfalls in Einklang mit den Bestimmungen der BV gebracht.

Die obligatorische Mobiliar- und Immobiliarversicherung wird eingeführt.

In § 19 ist der Erlass eines Verantwortlichkeitsgesetzes für sämtliche Behörden und Beamten vorgesehen.

Die Amtsdauer der Mitglieder des Ständerates, die direkt vom Volk gewählt werden, wird von drei auf vier Jahre erhöht.

Die Wahl der Richter findet in Zukunft nicht mehr durch den KRat, sondern durch das Volk statt.

Bei dem fakultativen Referendum ist die Frist zur Einreichung der Unterschriften von 30 auf 60 Tage ausgedehnt; in § 35 ist bestimmt, dass 800 Einwohner, deren Stimmberechtigung amtlich nachgewiesen ist, in Form der einfachen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfes Initiativbegehren einreichen können (Einführung der formulierten Initiative).

Auf je 350 (bisher 400) und einen Bruchteil von 150 (bisher 200) Einwohner wird ein Mitglied in den KRat gewählt und die Entschädigung der Kantonsräte der Staatskasse überbunden. Nach der alten Verfassung lag die Entschädigung den Gemeinden ob.

Neu ist auch die Bestimmung von § 56, wonach die Injurienfälle appellabel sind, und von § 60, wonach die Überweisung in Strafsachen den richterlichen Behörden zusteht. Bisher war der Reg.-Rat Überweisungsbehörde. Das Obergericht ist Appellations-, Rekurs-, Kassations- und Revisionsinstanz; bisher bestand neben dem Obergericht ein besonderes Revisions- und Kassationsgericht. Neu ist die Bestimmung in § 69, wonach die Einführung der gewerblichen Schiedsgerichte auf dem Wege der Gesetzgebung gestattet ist.

In § 72 werden sämtliche Kollaturrechte (Pfarrwahlrechte) zu gunsten der Kirchgemeinden ablösbar erklärt. Bisher war dies nur hinsichtlich der Genossenschafts-Kollaturrechte der Fall.

Es wird das proportionale Wahlverfahren eingeführt. Dasselbe ist obligatorisch für die Kantonsbehörden, sobald in einem Wahlkreise (Gemeinde) mehr als zwei Mitglieder zu wählen sind[1]); für die Gemeindebehörden muss das proportionale Wahlverfahren gleichfalls zur Anwendung kommen, sobald ein Zehntel der Stimmberechtigten dies verlangt, § 78.

Die Revision der Verfassung kann in ihrer Gesamtheit oder in einzelnen Teilen jederzeit vorgenommen werden. 1000 stimmberechtigte Kantonseinwohner können sowohl eine Total- als eine Partialrevision der Verfassung verlangen. In der Volksabstimmung entscheidet über die Revision die absolute Mehrheit der Stimmenden.

[1]) Vgl. oben S. 256—258.

Verfassung des Kantons Freiburg.

66. I. Verfassung vom Jahre 1857, in der Volksabstimmung vom 24. Mai 1857 angenommen.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 30. Juli 1857, A. S. V 578. — Botsch. des BR vom 24. Juni 1857, B 1857 II 302; Ber. und Antrag der Mehrheit der Komm. des NR vom 24. Juli 1857 (Pfyffer), B 1857 II 249; Beschl. des StR vom 13. Juli 1857, B 1857 II 251.

Die vom Grossen Rate des Kts. Freiburg den 7. Mai 1857 beschlossene, die vom 4. März 1848 ersetzende Verf. wurde in der Volksabstimmung vom 24. Mai mit 14,355 gegen 1262 Stimmen angenommen. Hierauf hat die BVers. den 30. Juli 1857 in Erwägung:

1. dass der Art. 2 der Verf. ein Konkordat zwischen Kirche und Staat vorbehält, woraus folgt, dass den BBehörden seiner Zeit auch die Einsicht und Prüfung dieses Konkordats zustehen muss;
2. dass, da nach Art. 16 die im Kanton wohnenden Schweizerbürger militärpflichtig sein sollen, diese Bestimmung nicht anders als im Sinne der BGesetzgebung interpretiert und angewendet werden kann;
3. dass die Art. 20 und 32[1]) nur in Übereinstimmung mit den Art. 41 und 42 der BV, welche den niedergelassenen, nicht kantonsangehörigen Schweizern bestimmte Rechte garantieren, ausgeführt werden sollen;
4. dass übrigens diese Verf. den Bestimmungen entspricht, welche der Art. 6 der BV für die Erteilung der eidg. Gewährleistung aufgestellt hat,

beschlossen:

Die Verf. des Kts. Freiburg vom 7. Mai 1857, wie sie in französischer Redaktion vorliegt, wird mit dem Vorbehalt der Erwägungen 1 und 3 und im Sinne der Erwägung 2 die eidg. Gewährleistung erteilt. A. S. V 578.

Art. 2 dieser Verf. lautet:

Die apostolisch-römisch-katholische Religion ist diejenige der Mehrheit des Freiburger Volkes; die freie Ausübung derselben ist gewährleistet.

---

[1]) Art. 20. Was der Staat über die bestehenden Stiftungen hinaus für Kultus und öffentlichen Unterricht ausgibt, soll billigerweise unter die beiden Konfessionen nach Massgabe ihrer einheimischen Bevölkerung verteilt werden. — Art. 32. Jeder stimmfähige Kantonsbürger, der sein 25. Altersjahr zurückgelegt, kann zu den Verrichtungen der gesetzgebenden, der vollziehenden und der richterlichen Gewalt gewählt werden.

Die freie Ausübung der evangelisch-reformierten Religion ist ebenfalls gewährleistet.

Das Verhältnis des Staates zur katholischen Kirche in Bezug auf solche Gegenstände, welche die Veranlassung zu Konflikten gegeben haben oder noch geben könnten, soll durch ein zwischen beiden Behörden abzuschliessendes Konkordat endgiltig festgestellt werden.

Was die reformierte Bevölkerung des Kantons anbetrifft, so bestehen für die religiösen Angelegenheiten derselben kirchliche Behörden, deren Befugnisse durch das Ges. bestimmt sind.

Hiezu bemerkt der BR in seiner Botsch. vom 24. Juni 1857:

Im Art. 2 werden die Verhältnisse zwischen Kirche und Staat einem Konkordat vorbehalten; dieses wird somit einen integrierenden Teil der Verf. bilden, und es wird notwendig und zweckmässig sein, die Prüfung und Gutheissung dieses Konkordats in einer Erwägung vorzubehalten [1]), gleich wie dieses geschehen ist bei der Verf. des Kts. Wallis von 1852, Art. 73, des Inhalts:

Die gegenwärtige Verf. tut demjenigen keinen Eintrag, was durch ein die Verhältnisse zwischen Kirche und Staat regulierendes Konkordat wird festgesetzt werden.

Dagegen — sagt der BR in seiner Botsch. vom 17. Juni 1854 — lässt sich zur Zeit nichts einwenden; allein es ist wohl möglich, dass ein solches Konkordat die Grundsätze der BV berühren könnte, und daher scheint es uns passend, die Einsicht und Prüfung der BBehörden vorzubehalten, um nicht durch stillschweigende Annahme des Art. 73 zum voraus jedes mögliche Konkordat zu genehmigen. Die Art. 8, 9 und 10 der BV können hierüber nicht hinreichend beruhigen, indem man einwenden könnte, dass ein solches Konkordat mit dem päpstlichen Stuhle nicht in dessen Eigenschaft als Oberhaupt des Kirchenstaates, sondern als Oberhaupt der katholischen Kirche abgeschlossen werde. Infolge des Art. 73 bildet aber ein solches Konkordat einen integrierenden Bestandteil der Verf. von Wallis, der daher, als zur Zeit noch unbekannt, den BBehörden mitzuteilen ist. B 1854 III 31.

Weder Wallis noch Freiburg haben mit dem Papst ein Konkordat abgeschlossen.

II. Partialrevision durch Dekret des Grossen Rates vom 17. Aug. 1874, in der Volksabstimmung den 27. Sept. 1874

---

[1]) Im Beschl. der BVers. vom 30. Juli 1857 ist mit Recht nur von Einsichtnahme und Prüfung nicht von Gutheissung und Genehmigung die Rede.

angenommen, betr. Art. 22 der Verf., Festsetzung der Wahlkreise.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 17. Sept. 1875, A. S. n. F. I 725. — Ber. des BR vom 15. Jan. 1875, B 1875 I 158; weiterer Ber. des BR vom 4. Sept. 1875, B 1875 IV 236; 1876 II 240.

Durch Verf.-Dekret vom 17. Aug. 1874 wurden die Wahlkreise des Kts. Freiburg in der Verf. selbst festgesetzt. Gegen die Erteilung der eidg. Gewährleistung legte das Komite des Volksvereins im Kt. Freiburg bei den BBehörden Verwahrung ein; denn die Art. 5 und 6 der BV fordern, dass die kant. Verf. in keiner Weise die freie Ausübung der politischen Rechte beeinträchtige, und dass in Repräsentativkantonen, wie Freiburg, jedem Teil des Landes die Möglichkeit, repräsentiert zu sein, gesichert sei. Das zur Gewährleistung vorgelegte Verfassungsdekret, eine künstliche Wahlkreiseinteilung enthaltend, habe aber keinen andern Zweck, als die Minderheit bei den Wahlen zu unterdrücken, und sie somit von der Repräsentation auszuschliessen. Die BVers. sprach jedoch mit Beschl. vom 17. Sept. 1875, entsprechend dem Antrag des BR, vorbehaltlos die eidg. Gewährleistung aus; der BR sagt in seinem Ber. vom 4. Sept. 1875:

Durch das Wahlgesetz des Kts. Freiburg vom 22. Mai 1861 ist der Kanton in die gleichen sieben Wahlkreise eingeteilt worden, welche das Dekret vom 27. Sept. 1874 sanktioniert, und welche schon im Gesetz vom 12. Mai 1858 als Verwaltungsbezirke aufgestellt worden sind. Der einzige Unterschied ist der, dass diese Kreiseinteilung bis anhin bloss durch die Gesetzgebung festgestellt war, während sie jetzt zum Bestandteil der Verf. gemacht wird.

Wenn auch als möglich zugegeben werden muss, dass in dieser Einteilung die gegenwärtige liberale Minderheit hoffnungslos aufgehe, so ist dadurch die BV noch nicht verletzt, da die letztere nicht die Repräsentation politischer Parteien, sondern nur die Repräsentation des Volkes kennt. Wenn nun die Bevölkerungszahl eines Kantons die Abstimmung in einem einzigen Kreise nicht als praktisch erscheinen lässt, so bleibt nichts anderes übrig, als dieselbe in Kreise abzuteilen und eine Verhältniszahl aufzustellen, nach welcher die Repräsentation zu wählen ist. Nun kommt hiebei fast überall vor, dass kleine Bruchteile in einzelnen Kreisen bestehen, die nicht mehr zu einer speziellen Vertretung zugelassen werden können. In ähnlicher Weise verhält es sich auch mit einzelnen politischen Richtungen. So wenig als jene Minderzahl sich über Verletzung der Rechtsgleichheit beklagen kann,

ebensowenig ist es den in Minderheit befindlichen politischen Fraktionen möglich, eine besondere Berücksichtigung zu verlangen.

B 1875 IV 241, 247. Vgl. auch Nr. **87** ff.

III. Partialrevision, vom Grossen Rate mit Dekret vom 20. Nov. 1893 beschlossen, in der Volksabstimmung den 14. Jan. 1894 angenommen, betr. Art. 60, 72, 76, 77, 79 der Verf.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 7. April 1894, A. S. n. F. XIV 229. — Botsch. des BR vom 27. März 1894, B 1894 I 1028; 1895 II 109.

Die Mitgliederzahl des Kantonsgerichts wird von 9 auf 7 reduziert. Die Organisation und Verwaltung der Gemeinden, inbegriffen die Wahlart der Gemeindeammänner (syndics), wird durch das Ges. geordnet, während bisher der Gemeindeammann verfassungsgemäss nicht nur den Vorsitz in Gemeindeversammlung und Gemeinderat führte, sondern zu gleicher Zeit auch der Agent der Regierung in der Gemeinde war und als solcher von der letztern ernannt wurde. Über die Frage der Vornahme einer Verf.-Revision entscheidet die Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger, nicht mehr, wie bisher, die Mehrheit der Aktivbürger.

In einer Petition vom Sept. 1890 an die BVers. hatten im Hinblick auf die Freiburger Verf. die Grossräte des Freiburger Seebezirkes das Begehren gestellt, die BV solle in dem Sinne revidiert werden, dass die Wahl der Gemeindepräsidenten durch die Gemeinden stattzufinden hätten, und dass die Revision der kant. Verf. durch die Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger und nicht bloss durch die Mehrheit der Aktivbürger beschlossen werden könne. Dieser Petition wurde keine weitere Folge gegeben, nachdem der Grosse Rat des Kts. Freiburg im Jahre 1892 von sich aus fragliche Partialrevision der KVerf. in Angriff nahm. In einem Gutachten des eidg. Justizdep. vom 20. Nov. 1890 wurde die Ansicht vertreten, dass Art. 6 litt. c der BV, richtig aufgefasst, im Sinne der Mehrheit der Stimmenden interpretiert werden müsse, Übers. Verh. BVers. Sept. 1890, Nr. 34.[1])

Verfassung des Kantons Solothurn.

67. Verfassung vom Jahre 1875.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 21. März 1876, A. S. n. F. II 114. — Botsch. des BR vom 23. Febr. 1876, B 1876 I 497; 1877 II 506.

Die von einem Verfassungsrat den 13. Nov. 1875 beschlossene Verf. des Kts. Solothurn wurde in der Volksabstimmung vom 12. Dez. mit 7556 gegen 5492 Stimmen angenommen, bei einer Gesamtzahl von 17,239 Stimmberechtigten. Diese Verf. ersetzt die

[1]) Vgl. auch Nr. **64.**

vom 1. Juni 1856; sie erhielt durch BBeschl. vom 21. März 1876 vorbehaltlos die eidg. Gewährleistung, womit das Begehren betr. Ausschluss der §§ 12 und 14 von der Genehmigung abgelehnt war.

1. § 12 der Verf. lautet:

Der gesamte im Kanton erteilte Unterricht steht unter der Aufsicht des Staates.

Die vom Staate und den Gemeinden errichteten und unterhaltenen Primarschulen und weitern Unterrichtsanstalten stehen ausschliesslich unter staatlicher Leitung.

Wer eine nicht vom Staate geleitete Schule oder Unterrichtsanstalt halten will, hat hiefür die staatliche Bewilligung einzuholen.

Der Besuch der öffentlichen Primarschule ist unentgeltlich und — gesetzliche Ausnahmefälle vorbehalten — obligatorisch.

Der BR begründet in seiner Botsch. vom 23. Febr. 1876 die Übereinstimmung dieses § 12 mit der BV wie folgt:

Dieser § 12, welcher im dritten Satze für die Errichtung einer nicht vom Staate geleiteten Schule oder Unterrichtsanstalt die Einholung der staatlichen Bewilligung vorschreibt, wird im wesentlichen unter Berufung auf Art. 31 der BV angefochten, der die Freiheit des Handels und der Gewerbe gewährleistet. Abgesehen nun davon, dass die Betreibung von Gewerben nicht absolut schrankenlos aufzufassen ist, vielmehr die litt. c (jetzt e) des Art. 31 ausdrücklich Verfügungen über Ausübung von Handel und Gewerben dem Staate vorbehält, ist die Leitung von Schulen und Unterrichtsanstalten nicht ein Gewerbe im eigentlichen Sinne des Wortes, das lediglich in die Sphäre der Privattätigkeit fällt. Der moderne Staat hat die Erziehung der Jugend, als aus dem Bedürfnisse aller hervorgehend, als seine Aufgabe aufgefasst und seiner besonderen Obsorge unterstellt. Wie er auf der einen Seite mit seinen Mitteln dafür einzustehen hat, dass die gesamte Bevölkerung das für das Leben unentbehrliche Mass von Schulbildung erhalte, ist er auf der andern Seite auch berechtigt, sich zu vergewissern, dass unter allen Umständen der Zweck erreicht werde und Jedermann die erforderliche Ausbildung erlange. Es folgt daraus, dass Privaterziehungsanstalten zwar können zugelassen werden, dass aber der Staat berechtigt ist, über dieselben eine Kontrolle auszuüben und von Anfang an ausreichende Garantien hinsichtlich ihrer Leitung und des zu erteilenden Unterrichts zu verlangen. Vorsteher und Lehrer dürfen und müssen angehalten werden können, über ihre sittliche und wissenschaftliche Befähigung zur Unterrichtserteilung sich bei der Staatsbehörde auszuweisen; ebenso unterliegen Lehrziel, Lehrplan und Schuleinrichtungen dem Einspruchs- bezw. dem Genehmigungsrechte des letztern.

Auf diesem Boden steht der angefochtene Artikel der Solothurner Verf. und befindet sich sowohl im Einklange mit der obigen Betrachtung, als auch mit Art. 27 der BV, der bekanntlich die Anforderung an die Kantone stellt, dass der Primarunterricht in den Kantonen ausschliesslich unter staatlicher Leitung stehen soll. Dieser Artikel wurde bei Anlass der Genehmigung der Luzerner Verf. durch BBeschl. vom 2. Juli 1875 dahin erläutert, dass der gesamte, somit auch der in Privatschulen erteilte Primarunterricht unter staatlicher Leitung stehen soll.[1]) Wenn Solothurn dieses Requisit über die Primarstufe hinaus auf den weiter folgenden Unterricht ausdehnt, so besitzt es hiezu das Recht der Autonomie, weil die BV den höhern Unterricht in den Kantonen nicht berührt, und es ist auch materiell nichts dagegen einzuwenden, weil nicht einzusehen ist, warum der vom Bunde ausdrücklich anerkannte Grundsatz nicht in allen Schulstufen zur Anwendung gebracht werden könnte.

Ebensowenig verstösst die angefochtene Verf.-Bestimmung gegen den Art. 49 der BV.... Es handelt sich um die Erteilung des bürgerlichen, und keineswegs des religiösen Unterrichts, der, soweit er dogmatisch ist, den Konfessionen und Religionsgenossenschaften überlassen werden soll. Allein auch in letzterer Beziehung darf dem Staate ein gewisses Mass von Aufsichtsrecht nicht bestritten werden, um nötigenfalls im Interesse der öffentlichen Ordnung und der guten Sitten und zur Aufrechterhaltung des Friedens einschreiten zu können.

2. § 14 der Verf. lautet:

> Der Gesetzgebung ist vorbehalten, über die äussere Organisation der kirchlichen Genossenschaften und deren Vermögensverwaltung Bestimmungen aufzustellen.

Auf die bundesr. Botsch. und die Verhandlungen der eidg. Räte in bezug auf die Verf. des Kts. Basel-Stadt[2]) verweisend, betonte der BR in seiner Botsch. vom 23. Febr. 1876 des weitern: dass selbst das gemeine Recht die Korporationen, Genossenschaften und Gesellschaften aller Art unter die Aufsicht und das Gesetzgebungsrecht des Staates stellt und diesem die Kompetenz einräumt, nicht nur die Statuten zu prüfen und zu genehmigen, sondern selbst gesetzgeberisch einzugreifen. Bis auf die Linie, wo der Glaube und das innere religiöse Leben beginnt, erscheinen uns auch die religiösen Genossenschaften als den gleichen Regeln unterworfen und die staatliche Gesetzgebung als durchaus berechtigt, über ihre äussern Beziehungen zur bürgerlichen Gesellschaft im allgemeinen, zu dem Organismus des Staates, zu den übrigen Genossenschaften etc. Vorschriften zu erlassen. Als solche

[1]) Vgl. oben Nr. **55**, S. 218—221.
[2]) Vgl. Nr. **69**.

äussere Rechtsverhältnisse wurden im Solothurner Verfassungsrate bezeichnet: die Territorialbegrenzung der Kirchgemeinden, Stimmrecht in Kirchensachen, Modus der Wahl und Amtsdauer der Geistlichen, Placet des Staates für gewisse kirchliche Bekanntmachungen, Organisation der Kirchen- und Synodalbehörden, Befugnisse der Behörden in temporalen Angelegenheiten, Beziehungen zu den lokalen und Staatsbehörden, Vorschriften über den Gebrauch der Kirchen, Verwendung der Kirchengüter u. s. w. Fügt man auch dieser Aufzählung den Anschluss an einen Bistumsverband an, so ist dennoch sofort einleuchtend, dass alle die berührten Verhältnisse den Glauben und die religiöse Überzeugung oder die Kultusfreiheit in keiner Weise antasten, so wenig als die Bestimmung der BV (Art. 50 Abs. 4), die althistorisches Recht ist, dass die Errichtung von Bistümern auf schweizerischem Gebiete der Genehmigung des Staates bezw. des Bundes unterliege.

3. Als Hauptpunkte, in welchen die neue Verf. das bisherige Verfassungsrecht änderte, sind zu nennen:

Bei kantonalen Abstimmungen und Wahlen, ferner in Gemeindeangelegenheiten (mit Ausschluss der rein bürgerlichen und korporativen) sind stimmberechtigt nach vollendetem 20. Altersjahr: die Kantonsbürger, die niedergelassenen Schweizerbürger und die schweiz. Aufenthalter, letztere nach 3 Monaten, von der Abgabe der Ausweisschriften an gerechnet, in kantonalen, nach Ablauf eines Jahres in Gemeindesachen. Das Gemeindegesetz vom 28. Okt. 1871, wesentlich noch auf dem Bürgerprinzip beruhend, gewährte den Niedergelassenen in Gemeindesachen nur für Steuerangelegenheiten ein Stimmrecht und schloss die Aufenthalter vom Stimmrecht aus. Die Verf. enthält ferner eine Vermehrung der direkten Volkswahlen und beseitigt die sog. Wahlbehörde, bestehend aus Reg.-Rat und 10 Zuzügern aus den Wahlbezirken. Sie normiert das Finanzwesen in der Weise, dass ein Voranschlag die jährlichen Einnahmen und Ausgaben des Staates festzustellen hat, dass Bestimmungen über Besteuerung Sache der Gesetzgebung sind und der Volksgenehmigung unterliegen, dass nur das reine Vermögen und das reine Einkommen mit direkten Steuern belastet werden kann, dass geringe Vermögen arbeitsunfähiger Personen, sowie der zum Leben unbedingt notwendige Betrag des Einkommens steuerfrei sind, und dass der Steuerwert des landwirtschaftlichen Grundbesitzes mit Rücksicht auf die geringere Ertragsfähigkeit und bereits geschehene Leistungen desselben an den Staat (Loskauf von Zehnten und Bodenzinsen) angemessen herabzusetzen ist. Diese letztere Bestimmung, die in ähnlicher Weise sich in verschiedenen kant. Steuergesetzen[1]) vor-

[1]) Vgl. auch BG betr. den Militärpflichtersatz von 1878, Art. 5 A Ziff. 1, A. S. n. F. III 567.

findet, bezeichnet der BR als eine die Rechtsgleichheit nicht verletzende Bestimmung, indem sie lediglich eine billige Wertung und Berücksichtigung eines Steuerfaktors in sich schliesst.

68. I. Verfassung vom Jahre 1887.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 21. Dez. 1887, A. S. n. F. X 421. — Botsch. des BR vom 5. Dez. 1887, B 1887 IV 781; 1888 II 760.

Die von einem Verfassungsrate den 1. Okt. 1887 beschlossene Verf. des Kts. Solothurn wurde in der Volksabstimmung vom 23. Okt., bei der sich 9609 von 17,380 Stimmberechtigten beteiligten, mit 7374 gegen 2122 Stimmen angenommen; sie ersetzt die Verf. vom Jahre 1875 und erhielt den 21. Dez. 1887 die eidg. Gewährleistung.

Die Verf. charakterisiert sich durch Ausdehnung der direkten Volkswahlen (so geht auch der Reg.-Rat aus direkter Volkswahl hervor) und durch Erweiterung der Initiative (Vorschlagsrecht). Bei der Wahl sämtlicher staatlicher Behörden sollen die verschiedenen Parteirichtungen möglichst berücksichtigt werden. Die staatliche Bestätigung der definitiven Pfarrwahlen fällt weg; die Kirchgemeinde selbst umfasst sämtliche in einem Kirchgemeindebezirk wohnenden Konfessionsangehörigen; diese wählen zur Besorgung der Gemeindeangelegenheiten Kirchgemeinderäte und können sich zu einer gemeinsamen Organisation (Synode) unter Vorbehalt der Genehmigung des Reg.-Rates verbinden. Die Armenunterstützung liegt, wie bisher, der Heimatgemeinde ob, mit Ausnahme der durch das BGesetz vom 22. Juni 1875 (A. S. n. F. I 743) festgesetzten; diese trifft die Einwohnergemeinde. Für die Steuerpflicht wird der Grundsatz einer mässigen Progression festgesetzt, der Steuerwert des landwirtschaftlichen Grundbesitzes wird bis zu einer Revision der bestehenden Kataster-Schatzung um 30% reduziert, und der Eigentümer eines landwirtschaftlichen Grundbesitzes kann einen verhältnissmässigen Nachlass der Steuer fordern, wenn der gewöhnliche Ertrag infolge ausserordentlicher Unglücksfälle einen beträchtlichen Abbruch erleidet (vgl. auch OR Art. 308). Die Stimmberechtigung verpflichtet zu einem mässigen, auf alle gleich zu verlegenden Beitrag an die öffentlichen Lasten. Die Erbschaftssteuer wird bis zu einem Maximum von 24 % des reinen Erbschaftsbetrages erhöht. Für die Entscheidung von streitigen Rechtsverhältnissen zwischen Arbeitgebern und Arbeitern sollen gewerbliche Schiedsgerichte eingeführt werden. Gegen Wucher sind strengere Strafbestimmungen zu erlassen; als Wucher sollen bestraft werden: Forderungen von mehr als 3% jährlich über den jeweiligen offiziellen Zinsfuss der Solothurner Kantonalbank für Zins, Kommission und Provision. Der Staat übernimmt endlich eine Reihe volkswirtschaftlicher Aufgaben: die Überwachung

der öffentlichen Gesundheitspflege, die verschärfte sanitätspolizeiliche Kontrolle des Wirtschaftsgewerbes, die Förderung des Versicherungswesens, die Unterstützung des gewerblichen und landwirtschaftlichen Genossenschaftswesens, der Bestrebungen für Bodenverbesserung, Güterzusammenlegung, Korrektionen, Aufforstungen u. a. m.

II. Partialrevision der Verf., vom KRat den 30. Nov. 1894 beschlossen und in der Volksabstimmung vom 17. März 1895 angenommen.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 28. Juni 1895, A. S. n. F. XV 169 — Botsch. des BR vom 3. April 1895, B 1895 II 556; Ber. der Komm. des StR vom 10. Juni 1895 (Stössel), B 1895 III 471; 1896 II 8.

Die durch die Partialrevision vom 30. Nov. 1894. 17. März 1895 eingeführten Neuerungen sind:

Die Abstimmungen und Wahlen, die bisher nur an Sonn- und Feiertagen stattfinden durften, können nun auch auf den vorhergehenden Tag ausgedehnt werden, Art. 10 Abs. 2 der Verf. Das bisher bei Wahlen geltende Majoritätsprinzip macht dem Proportionalwahlverfahren Platz, und zwar in obligatorischer Weise für die Wahlen der Mitglieder des KRates und der wenigstens sieben Mitglieder zählenden Gemeinderäte, in fakultativer Weise dagegen für die übrigen Gemeinderäte und für Kommissionen, Art. 10 Abs. 4 und 5 der Verf.[1]) Neben die bereits 1887 eingeführte Gesetzesinitiative tritt die Verfassungsinitiative; 3000 Stimmberechtigte können den Erlass, die Aufhebung oder Änderung einer Verf.-Vorschrift verlangen, in Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entw., und hierüber die Volksabstimmung erwirken, Art. 80bis der Verf. Die Finanzreform besteht in Einführung einer direkten Staatssteuer vom Einkommen und Vermögen (½ ‰), nebst Progressionszuschlag (10–100%) in Herabsetzung der Handänderungsgebühren bei Liegenschaften (1 %), der Sporteln und des Salzpreises, Art. 83 der Verf.

Gleichzeitig mit den Verf.-Bestimmungen wurden als Anlage A und als Anlage B Ausführungsnormen betr. das Proportionalwahlverfahren und die Finanzreform der Volksabstimmung unterbreitet, und als Übergangsbestimmung zur Verf. ein Art. 89 des Inhalts beifügt:

> Solange die Gesetzgebung in Bezug auf die proportionale Wahl des KRates (Art. 10) oder die direkte Besteuerung in Verbindung mit der Herabsetzung der Handänderungsgebühren, der Sporteln und des Salzpreises (Art. 83) keine anderen Verfügungen trifft, haben bezüglich der erstern die in Anlage A, bezüglich der letztern die in Anlage B enthaltenen Bestimmungen Wirksamkeit.

[1]) Vgl. oben Nr. **58**, Ziff. 3, S. 256—258.

Durch BBeschl. vom 28. Juni 1895 wurde der Partialrevision die eidg. Gewährleistung erteilt in der Meinung, dass Anlage A, betr. das proportionale Wahlverfahren nach Art. 10 der Verf., sowie Anlage B, betr. die Finanzreform nach Art. 83 der Verf., gemäss den Zusatzbestimmungen in Art. 89 der Verf. jederzeit auf dem Wege der Gesetzgebung abgeändert werden können, ohne Verpflichtung, hierfür die Gewährleistung des Bundes nachzusuchen.

Die Komm. des StR, diese ausdrückliche Erklärung beantragend, bemerkte in ihrem Bericht vom 10. Juni 1895 (Stoessel):

Die Komm. hält es für ihre Pflicht, speziell hervorzuheben, dass bei dieser Verf.-Revision teilweise ein Verfahren eingeschlagen worden ist, das bisher weder vom Bunde noch von einem andern Kanton befolgt worden ist. Wir fügen indessen sofort bei, dass wir weit davon entfernt sind, dieses Verfahren grundsätzlich zu beanstanden; wir zollen vielmehr demselben vollste Anerkennung und glauben, es könne nur gut sein, wenn demselben alle Beachtung geschenkt werde.

Es ist eine unbestreitbare Tatsache, dass in den letzten zwei Jahrzehnten eine grosse Zahl von Bestimmungen Eingang in die Verf., namentlich der Kantone, teilweise aber auch in die BV gefunden haben, die weit eher in das Gebiet der Gesetzgebung gehören. Dass dies geschah, ist sehr leicht erklärlich. Es waltete eben die Absicht, in der Verf. selbst die Grundlinien festzustellen, innert welcher sich die Gesetzgebung nicht nur im allgemeinen, sondern oft in sehr speziellen Richtungen zu bewegen habe. Die Erfahrung hat aber gezeigt, dass allzuweit gehende Detailbestimmungen sehr oft ein bedeutsames Hindernis für die Entwicklung einer rationellen Gesetzgebung sind. Man scheut den Aufwand und namentlich das Aufsehen einer Verf.-Revision, befürchtet auch in manchen politischen Situationen mit Recht, dass eine Verf.-Revision, einmal im Fluss, ausgedehntere Folgen haben könnte, und schafft eine Gesetzgebung, die niemand befriedigt, oder lässt einen Zustand fortbestehen, mit dessen Bessergestaltung jedermann einverstanden wäre, wenn sie ohne eine Antastung der Verf. herbeigeführt werden könnte.

Anderseits muss anerkannt werden, dass eine ebenso rasche, wie vollständige und gründliche Lösung aufgeworfener Verfassungsfragen ungemein wünschbar ist. Verf.-Bestimmungen ganz allgemeinen Inhalts mögen vorübergehend befriedigen; es hilft dies aber zu nichts, wenn die Ausgestaltung derselben zu neuen Krisen führt. Daher ist es von grösstem Werte, wenn die Revisionsgedanken einen möglichst einheitlichen und vollständigen Ausdruck finden. Tritt die Gesetzgebung oft erst jahrelang nach der Feststellung einer Verf.-Bestimmung an die Aufgabe ihrer Durchführung heran, so haben sich inzwischen vielleicht die

Anschauungen und Parteiverhältnisse geändert. Man streitet sich über Sinn und Bedeutung einer Verf.-Bestimmung; man gelangt nicht zu einer Einigung, und das Unbehagen ist lange nach Annahme der Verf.-Bestimmung noch ebenso gross, wenn nicht grösser, als vorher.

In Solothurn sagte man sich mit Recht, dass man mit der Annahme des allgemeinen Grundsatzes, es sollen die Wahlen des KRates und derjenigen Gemeinderäte, die aus wenigstens 7 Mitgliedern bestehen, nach dem Proportionalverfahren stattfinden, den Frieden unter den Parteien noch wenig gesichert hätte. Man wollte sich aber auch nicht mit der kurzen Charakteristik des Proportionalwahlverfahrens, ähnlich wie sie bereits in einigen Verfassungen anderer Kantone Eingang gefunden, begnügen, sondern schuf gleich ein vollständiges, aus 21 Paragraphen bestehendes Gesetz, das man als Anlage A zu Art. 10 der Verf. bezeichnete. In gleicher Weise einigte man sich in allem Detail betr. die noch schwierigere Frage der Finanzreform. Diese Vorlage, welche als Anlage B eingefügt wurde, umfasst, wenn man den kurzen vierten Teil betr. Salzpreis hinzunimmt, nicht weniger als 202 Paragraphen und schliesst namentlich in sich ein vollständiges Ges. betr. die direkte Steuer, sowie ein solches betr. die Handänderungsgebühren beim Eigentumsübergang an Liegenschaften, und ein weiteres betr. die Gebühren überhaupt. Aus dem Umstande, dass die Gesamtvorlage, umfassend die eigentlichen Verf.-Änderungen, sowie die Bestimmungen betr. Proportionalwahlverfahren und Finanzreform, als Kompromiss der verschiedenen Parteien aufzufassen war, erklärt sich, dass auf einem einzigen Stimmzettel und mit einem einzigen Ja oder Nein über das Ganze abgestimmt wurde. Damit erreichte man den eminent schätzbaren Vorteil, auf einmal eine bereinigte Situation zu schaffen.

Alles dieses entbindet indessen den Bund nicht von der Pflicht, die Frage zu prüfen und Klarheit darüber zu schaffen, ob die beiden Anlagen zur Verf. als eigentliche Bestandteile der Verf. zu gelten haben oder nicht. Es ist die Beantwortung dieser Frage keineswegs gleichgiltig, sondern von Bedeutung sowohl für den Bund wie für den Kanton Solothurn. Werden die Anlagen als integrierende Bestandteile der Verf. angesehen, so ist klar, dass auch jede Änderung derselben nur auf dem von der Verf. selbst vorgesehenen Wege und mit Genehmigung des Bundes erfolgen kann. Es hätte dies ferner seine Konsequenzen betr. das Beschwerderecht. Dass dieser Zustand weder für den Bund noch für den Kanton Solothurn erfreulich wäre, liegt auf der Hand. Ein gar grosser Übelstand läge allerdings darin nicht, dass gemäss Art. 77 der Solothurner Verf. Revisionsbeschlüsse des KRates eine zweimalige Beratung zu passieren hätten, wobei zwischen der ersten und zweiten Beratung ein Zeitraum von wenigstens einem Monat

liegen müsste. Hingegen käme der Kanton in eine sonderbare Lage, wenn er für jeden solchen Beschluss, würde er sich auch nur auf eine untergeordnete Änderung im Proportionalwahlverfahren, im Steuer- oder Gebührenwesen beziehen, die Gewährleistung des Bundes einzuholen hätte.

Wenn behufs Geltendmachung einer solchen Anschauung darauf hingewiesen werden könnte, dass allerdings, wie aus der Vorlage an die Volksabstimmung ersichtlich ist, die Anlagen sowohl wie die eigentlichen Verfassungsbestimmungen in zweiter Beratung für die Vorlage an das Volk festgestellt worden sind, dass ferner die ganze Vorlage in der Volksabstimmung durchaus als eine Einheit behandelt worden ist, so ist anderseits hervorzuheben, dass die Verf. selbst in dem neuen Art. 89 Änderungen in Bezug auf die beiden Anlagen nicht auf den Weg der Verf.-Änderung, sondern auf den Weg der Gesetzgebung verweist. Man darf die Bezeichnung Gesetzgebung nicht im weitern Sinne auffassen, welcher auch die Verfassungsgesetzgebung in sich schlösse; denn offenbar ist dieser Ausdruck weder im Solothurner KRate, noch in der Volksabstimmung so aufgefasst worden.

Entscheidend fällt aber namentlich ins Gewicht, dass, in Beziehung auf Abänderung der beiden Anlagen, in keiner Weise auf Titel X der Verfassung abgestellt wird, welcher von der Revision der Staatsverfassung handelt (Art. 76—80). Es wurde im Gegenteil der Verf. ein ganz neuer Art. 89 zugefügt, welcher das Recht, bei allfälliger Änderung der Verf.-Annexe lediglich auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung vorzugehen, speziell statuiert.

Der Bund hat um so weniger ein Interesse daran, eine andere Auffassung zur Geltung zu bringen, als es, abgesehen von den Anforderungen des Art. 6 der BV, durchaus im Belieben der Kantone liegt, zu bestimmen, was sie durch die Verf. ordnen oder der Gesetzgebung vorbehalten wollen. B 1895 III 471.

Verfassung des Kantons Basel-Stadt.

69. Verfassung vom Jahre 1875.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 2. Juli 1875, A. S. n. F. I 590. — Botsch. des BR vom 28. Mai 1875, B 1875 III 285, und nachträglicher Ber. des BR vom 25. Juni 1875, B 1875 III 614; Berichte der Komm. des StR vom 28. Juni 1875, der Mehrheit (Droz), B 1875 III 958, der Minderheit (Lusser), B 1875 III 695; 1876 II 241.

Die Verf. des Kantons Basel-Stadt vom 10. Mai 1875 wurde vom Grossen Rat den 19. April 1875 beschlossen und in der Volksabstimmung vom 9. Mai mit 3430 gegen 781 Stimmen angenommen. Die eidg. Gewährleistung erfolgte den 2. Juli 1875 vorbehaltlos.

1. Der Vorstand der römisch-katholischen Gemeinde in Basel-Stadt hatte den 8. Juni 1875 Protest gegen den § 12 der neuen Verf. eingelegt mit dem Begehren, dass demselben, soweit er die katholische Kirche betrifft, die eidg. Gewährleistung versagt werde.

§ 12 lautet:

> Die reformierte und die katholische Kirche erhalten durch Gesetz ihre äussere Organisation, nach welcher sie unter Oberaufsicht des Staates ihre innern konfessionellen Angelegenheiten selbständig ordnen. Ihre Geistlichen und ihre kirchlichen Vertreter wählen die zu jeder Kirchgemeinde gehörigen, in Gemeindeangelegenheiten stimmfähigen Schweizerbürger.
>
> Der Eintritt in diese Kirchen, sowie der Austritt aus denselben steht jedem Staatsangehörigen bedingungslos offen. Das Gesetz wird bestimmen, wann Neueintretende die Stimmberechtigung erhalten.
>
> Der Staat bestreitet die Kultusbedürfnisse dieser Kirchen und zwar mit Rücksicht auf die zu jeder Kirche, resp. jeder durch die Organisation anerkannten kirchlichen Gemeinschaft gehörigen Mitglieder.

Die römisch-katholische Gemeinde selbst hatte den 23. Mai 1875 beschlossen zu erklären:

> Sie könne, ohne dem katholischen Glauben untreu zu werden, sich diesem § 12 nicht unterziehen und werde es daher auch nicht; sie wolle, gestützt auf ihr Recht und auf die Gewähr der BV, eine freie römisch-katholische Gemeinde sein und bleiben. Der Reg. von Basel-Stadt sei hievon Mitteilung zu machen und dabei die Erwartung auszusprechen, der Staat werde die römisch-katholische Gemeinde im Fortbestande nach bisheriger Weise nicht stören.[1])
>
> B 1875 III 696.

In den eidg. Räten wollte eine Minderheit das Begehren der römisch-katholischen Gemeinde gutheissen, gestützt darauf, dass § 12 der Verf. von Basel-Stadt mit den Vorschriften der Art. 49, 50 und 56 der BV im Widerspruch stehe, indem

a. durch die staatliche Organisation der katholischen Kirche,
b. durch den Ausschluss der ausländischen Mitglieder der römisch-katholischen Gemeinde in Basel vom Stimmrechte in Sachen dieser Gemeinde,
c. durch die Bestimmung des bedingungslosen Eintrittsrechtes in die katholische Kirche für jeden Staatsangehörigen

die durch die BV gewährleistete Glaubens- und Gewissens-, sowie die

[1]) Vgl. v. Salis, Kultusfreiheit, Basel 1894, S. 90, Anm. 2, 99.

Kultusfreiheit und bezw. auch die Vereinsfreiheit der römisch-katholischen Religionsgenossenschaft von Basel-Stadt verletzt werden.

B 1875 II 705.

Die Mehrheit der Komm. des StR (Droz) dagegen begründete die bundesrechtliche Verfassungsmässigkeit des angefochtenen § 12 wie folgt:

Die BV gewährleistet in Art. 49 und 50 drei Prinzipien:

1. die individuelle Freiheit, in Religionssachen zu glauben und zu praktizieren, was man will;

2. die freie Ausübung gottesdienstlicher Handlungen innert den Schranken der öffentlichen Ordnung und der Sittlichkeit;

3. das Recht der Kantone und des Bundes, die äussern Beziehungen der Religionsgenossenschaften unter sich und mit dem Staate zu normieren.

Es ist klar, dass diese Rechte und Freiheiten einander gegenseitig bekräftigen. Was ist die Glaubensfreiheit ohne die Freiheit des Kultus? Und was ist die Freiheit des Kultus, wenn der Staat nicht bereit ist, sie zu schützen oder auch zu beschränken, falls sie in Zügellosigkeit auszuarten droht? Gewisse Personen und gewisse Konfessionen verwechseln allzu oft die Freiheit des Kultus und die Gewissensfreiheit. Allerdings ist die eine ein Ausfluss der andern; aber die eine steht höher als die andere. Die Gewissensfreiheit steht über der Freiheit des Kultus, und Sache des Staates ist es, darüber zu wachen, dass nicht nur jede, etwa den Vorwand freier Ausübung der Kulte vorschützende, Störung der öffentlichen Ordnung unterbleibe, sondern auch und hauptsächlich, dass die Gewissensfreiheit der Bürger, seien es Geistliche oder Nichtgeistliche, nicht angetastet werde.

Diese Grundsätze scheinen uns durch die Verf. von Basel-Stadt vollständig gewahrt zu sein. . . .

Die Gesuchsteller bestreiten dem Staate hauptsächlich das von ihm in Anspruch genommene Recht, die äussere Organisation der katholischen Kirche zu normieren. Die Mehrheit der Komm. verwirft durchaus diese Theorie. Wer nur ein wenig die Geschichte der Beziehungen der Kirche, sowohl der reformierten als der katholischen, zum Staate kennt, weiss, dass der Staat sich von den Fragen der äussern Organisation der Kirchen nicht ganz fernhalten kann, und dass, wenn er es thut, es immer nur zum grössten Nachteil der öffentlichen und individuellen Interessen geschieht. . . .

Zwei Systeme fanden nach einander auf die Beziehungen der Kirche zum Staate Anwendung. Das eine angewendet auf die katholische Kirche ist das System der Konkordate . . ., ein System voller Verschweigungen und Missverständnissen, bei welchen die Kirche alles nach dem kanonischen Rechte und der Staat alles nach den Grundsätzen des gemeinen Rechts regeln will.

Der Katholizismus ist eine internationale Kirche. Die Länder, welche sich von den äussern Einflüssen emanzipieren wollten, die in der katholischen Kirche vorherrschen, haben Nationalkirchen gegründet, bei denen oft der Staat als Papst oder Bischof figurierte, welcher die Dogmen, die Kultusformen etc. beriet und vorschrieb. Das war die eigentliche Staatsreligion. Ebenso haben die meisten katholischen Länder die römisch-katholische Religion zur Staatsreligion dekretiert und alle diejenigen, welche derselben nicht beitraten, mit Gewalt fortgewiesen.

Die Erfahrung hat dargetan, dass weder das eine noch das andere dieser Systeme zweckmässig ist. Der moderne Staat bedankt sich für die Rolle, sei es der Spender des Glaubens der Bürger, sei es der ergebenste Diener oder der Düpierte irgend einer Kirche zu sein. Er will die Zügel der bürgerlichen Verwaltung wieder an sich ziehen, doch so, dass er Gewissens- und Kultusfreiheit wahrt, und um sie wirksam zu wahren, normiert er selbst die äussere Organisation der zwei grossen, seit Jahrhunderten mit einander hadernden Konfessionen, d. h. der katholischen und der reformierten Kirche.

Die meisten modernen Kirchengesetze sprechen die folgenden Rechte nur dem Staate zu: die Territorialbegrenzung der Kirchgemeinden, das Stimmrecht in Kirchensachen, den Modus der Ernennung der Geistlichen, das Placet des Staates für gewisse geistliche Bekanntmachungen, die Organisation der Kirchen- und Synodalbehörden, die Befugnisse dieser Behörden in temporellen Angelegenheiten, ihre Beziehungen zu den lokalen und den Staatsbehörden, Vorschriften über den Gebrauch der Tempel, die Verwaltung der Kirchengüter und die Besoldung der Geistlichen.

Liegt darin irgend etwas, was der Gewissensfreiheit zuwiderliefe? Im Gegenteil; der moderne Staat will, dass innerhalb dieser kirchlichen Organisationen die Gewissensfreiheit sowohl des geistlichen Hirten als seiner Herden, sowie diejenige der Individuen respektiert werde.

Ein Beweis dafür, wie sehr die Gesuchsteller mit ihrer Behauptung Unrecht haben, die äussere Organisation durch den Staat widerstreite ihrem Glauben, liegt darin, dass in den meisten Kantonen, selbst den besten römisch-katholischen, die Verf. und die Gesetze ganz ähnliche Vorschriften wie die angeführten enthalten. . . .

Im Jahre 1873 haben die BBehörden sich zweimal hintereinander über solche Fragen ausgesprochen, bei Anlass der Beschwerden gegen das Genfer Gesetz und gegen das Solothurner Gesetz über die Wahl der Geistlichen.

Anlässlich der Genfer Beschwerde über das Verfassungsgesetz betr. die Wahl und Abberufung der Geistlichen vom 23. März 1873 sagte Dr. Römer, Berichterstatter der Mehrheit der Komm. des NR (B 1873

III 634): Das für die Beantwortung massgebende Kriterium liegt in der Ausscheidung der rein dogmatischen und der organisatorischen oder konstitutionellen Elemente; die erstern sind der Kirche, die letztern dem Staate als Kompetenz zuzuscheiden . . . Die Wahl und Abberufung der Geistlichen alteriert die Glaubens- und Kultusfreiheit nicht; sie ist rein konstitutioneller, dem Selbstbestimmungsrecht des Volkes und Staates anheimfallender Natur.

In Bezug auf die Solothurner Beschwerde betr. das Wiederwahlgesetz vom 28. Nov., 22. Dez. 1873 findet sich im Bericht der Mehrheit der Komm. des StR folgende Erwägung des Dr. Blumer (B 1873 III 587): Will man aus der Gewährleistung der freien Ausübung eines Glaubensbekenntnisses die weitgehende Folgerung ziehen, dass damit auch die ganze äussere Verf. der betr. Konfession von selbst und schon zum voraus anerkannt sei, so bedarf dann auch eine reformierte Synodalverfassung nicht mehr der besondern staatlichen Genehmigung; für die katholische Kirche aber hat alsdann der Staat die weitgehendsten Verpflichtungen übernommen . . .

Wie man sieht, ist die von der römisch-katholischen Gemeinde von Basel-Stadt aufgeworfene Frage durchaus die gleiche, wie diejenige der Rekurse der Solothurner und der Genfer Geistlichkeit . . .

Die Gesuchsteller beschweren sich darüber, dass das Stimmrecht in Pfarrangelegenheiten den Ausländern nicht gewährt sei. Wir haben in der BV keine Bestimmung gefunden, welche diese Reklamation rechtfertigen würde. Die BV gewährleistet die bürgerlichen Rechte der Schweizer, nicht aber diejenigen der Ausländer, so dass den Kantonen freie Hand gelassen ist, diese letztern zur Ausübung des Stimmrechts in Pfarrangelegenheiten zuzulassen oder nicht.

Die Gesuchsteller behaupten im Hinblick auf den zweiten Absatz des beanstandeten § 12, es könne der erste Beste, sei er ein Protestant oder ein Israelit, in die katholische Kirche eintreten. Offenbar ist dies aber nicht der Sinn dieser Bestimmung, wofür der Beweis darin liegt, dass der erste Absatz ausdrücklich sagt, das Stimmrecht stehe nur den zu einer Konfession gehörigen Schweizerbürgern zu. Das Wort «bedingungslos» ist nach unserer Auffassung in einem wesentlich materiellen Sinne zu verstehen. Ebenso sind wir, was die Nüancen betrifft, welche über diesen oder jenen dogmatischen Punkt zwischen den Mitgliedern einer und derselben Konfession herrschen, der Ansicht, dass es nicht im Willen des Staates liegen wird, dass man enggezogene Glaubensbekenntnisse vorschreibe, was dem grossen Grundsatze der Gewissensfreiheit zuwiderliefe. Übrigens wird in diesem Punkte durch den § 12 den Petenten ein Genüge geleistet, da derselbe im ersten Absatz vorsieht, dass die Kirchen selbst, unter Oberaufsicht des Staates, ihre innern konfessionellen Angelegenheiten regeln können.

Was den dritten Absatz anlangt, so können wir darin unmöglich etwas anderes erblicken, als einen Grundsatz der Gleichheit und Gerechtigkeit. Wollen die Römisch-Katholischen von Basel-Stadt das vom Staate ihnen angebotene Geld nicht, so steht es ihnen vollkommen frei, es abzulehnen; allein irgend ein Grund zu Besorgnissen liegt in dieser Perspektive nicht. B 1875 III 964.

2. Mit Annahme dieser Verf. hörte der Kanton Basel-Stadt auf, eine ausschliesslich repräsentative Republik zu sein; die Volkssouveränetät, bisher nur ausgeübt durch Abstimmung über die Abänderungen der KVerf. und durch die Wahl des Grossen Rates, äussert sich seit der Verf. von 1875 auch durch das Recht der Initiative und durch das fakultative Referendum. Das Wahlrecht und der Wahlmodus des Grossen Rates sind vereinfacht. An Stelle des Kleinen Rates von 15 Mitgliedern, die vom Grossen Rate aus seiner Mitte auf 6 Jahre gewählt wurden und im Schosse der letztern Sitz und Stimme behielten, tritt als vollziehende Gewalt ein Regierungsrat von 7 Mitgliedern, die vom Grossen Rat frei auf drei Jahre gewählt werden und im Grossen Rate selbst keine entscheidende Stimme mehr haben.

Die Stadt Basel überlässt dem Staate alle Befugnisse der Einwohnergemeinde mit dem für die öffentlichen Dienstzweige bestimmten Vermögen. Den drei andern Gemeinden des Kantons wird freigestellt, ein Gleiches zu tun. Falls jedoch die Stadt Basel oder die andern Gemeinden davon zurückkommen und ihre lokale Selbständigkeit zurücknehmen wollten, soll das von ihnen abgetretene Vermögen wieder an sie zurückfallen. Die Befugnisse der Bürgergemeinden und der Korporationen (Zünfte u. a.) werden nicht geändert; die Bürgergüter sind gewährleistet, und die Verwaltung bleibt in Händen besonderer bürgerlicher Gemeindebehörden. B 1875 III 958.

70. I. Verfassung vom Jahre 1889.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 25. Juni 1890, A. S. n. F. XI 527. — Botsch. des BR vom 27. Mai 1890, B 1890 II 927; 1891 II 530.

Die neue Verf., vom Grossen Rat den 2. Dez. 1889 beschlossen und in der Volksabstimmung mit 3187 gegen 1671 Stimmen angenommen, unterscheidet sich nicht wesentlich von der durch sie aufgehobenen des Jahres 1875. Die politischen Rechte der Staatsbürger haben einige Erweiterung erfahren, die Regierungsräte und der Abgeordnete in den Ständerat sind direkt vom Volke zu wählen. Die neue Verf. unterscheidet zwischen Partial- und Totalrevision. Der Staat soll nach Kräften für die Wohlfahrt des Volkes wirken und dessen Erwerbsfähigkeit heben. Die Armenpflege ist Sache der Bürgergemeinde und der freiwilligen Tätigkeit unter Mitwirkung und Unterstützung des Staates.

Der Staat hat öffentliche Unterrichtsanstalten für allgemeine und berufliche Bildung zu errichten und zu unterhalten.

Das Verhältnis des Staates zur Kirche ist nicht geändert worden; als neue Bestimmung erscheint in § 13 Abs. 2 der Satz: Personen, welche religiösen Orden oder Kongregationen angehören, ist die Leitung von Schulen oder Erziehungsanstalten, sowie die Lehrtätigkeit an solchen untersagt. Vgl. auch Erste Auflage IV, Nr. **1607.**

II. Partialrevision infolge Beschl. des Grossen Rates vom 9. Nov. 1891, in der Volksabstimmung vom 19., 20. Dez. 1891 angenommen, betr. §§ 27 und 50 der Verf., Volkswahl der Richter.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 20. Juni 1892, A. S. n. F. XII 902. — Botsch. des BR vom 15. März 1892, B 1892 I 900; 1893 II 10.

Nicht mehr der Grosse Rat, sondern direkt die Stimmberechtigten wählen die Präsidenten und die ständigen Mitglieder der kant. Gerichte.

Verfassung des Kantons Basel-Landschaft.

71. Verfassung vom Jahre 1892.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 24. Juni 1892, A. S. n. F. XII 906. — Botsch. des BR vom 8. Juni 1892, B 1892 III 640; 1893 II 11.

Die von einem Verfassungsrat am 4. April 1892 beschlossene Verf. des Kts. Basel-Landschaft ist in der Volksabstimmung vom 30. Mai, an der von 12,543 Stimmberechtigten 9564 teilgenommen haben, mit 6038 gegen 3392 Stimmen angenommen worden und trat mit dem 1. Jan. 1893 an Stelle der Verf. vom Jahre 1863. Sie kennzeichnet sich durch folgende Bestimmungen:

Entgegen dem bisherigen Recht, wonach die schweiz. Aufenthalter in kantonalen und Gemeindeangelegenheiten kein Stimmrecht besessen haben, wird in § 3 die öffentlich-rechtliche Stellung der Aufenthalter dahin bestimmt, dass dieselben nach dreimonatlichem Aufenthalt von Erteilung der Aufenthaltsbewilligung an gerechnet stimmberechtigt sind. In Bürgergemeindeangelegenheiten sind nur die Ortsbürger stimmberechtigt. Eine Ausnahme findet statt, wenn Armensteuern auf das Grundeigentum verlegt werden sollen. In diesem Falle haben die ansässigen Nichtortsbürger, welche Liegenschaften besitzen, mitzustimmen.

Die Initiative für die Gesetzgebung ist in der Weise geordnet, dass 1500 Stimmberechtigte befugt sind, jederzeit das Begehren um Erlass eines neuen oder um Aufhebung oder Abänderung eines bestehenden Gesetzes, eines allgemein verbindlichen Beschlusses oder einer vom Landrat erlassenen Verordnung zu stellen.

Die Wahl des Mitgliedes des Ständerates geschieht nicht mehr durch den Landrat, sondern durch das Volk, seine Amtsdauer ist nicht mehr

eine einjährige, sondern eine dreijährige und fällt mit derjenigen der Mitglieder des Nationalrates zusammen (§ 13).

Der Landrat ist berechtigt, über Erhebung einer Vermögens-, Einkommens- und Erwerbssteuer bis auf 1 vom Tausend (auf das Vermögen berechnet) zu beschliessen, während nach bisherigem Recht die Erhebung einer direkten Steuer in jedem einzelnen Falle dem Referendum musste unterstellt werden. Bei jedem Todesfalle, wo steuerpflichtiges Vermögen vorhanden ist, muss ein amtliches Inventar aufgenommen werden.

Dem Staate steht das Oberaufsichtsrecht über das gesamte Unterrichtswesen zu, und er hat in Verbindung mit den Gemeinden für genügenden und unentgeltlichen Schulunterricht zu sorgen, den Besuch der Mittelschulen möglichst zu erleichtern und auch gewerbliche Schulen zu unterstützen. Er hat ferner den Gemeinden, die durch Armenlasten unverhältnismässig gedrückt sind, Unterstützungen zu gewähren, ebenso Privatvereinen, die die Hebung der ärmern Volksklassen bezwecken. Der Landwirtschaftsbetrieb soll möglichst gefördert werden; deshalb sind bezügliche Bestrebungen der Vereine und Genossenschaften vom Staate zu unterstützen.

Verfassung des Kantons Schaffhausen.

72. I. Verfassung vom Jahre 1876.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 1. Juli 1876, A. S. n. F. II 366. — Botsch. des BR vom 17. Juni 1876, B 1876 III 185; 1877 II 507.

Am 4. Mai 1873 hatten die Stimmberechtigten des Kts. Schaffhausen die Totalrevision der Verf. vom 5. April 1852 beschlossen und die Ausarbeitung derselben einem Verfassungsrat übertragen. Drei Entwürfe einer revidierten Verf. wurden nach einander in den Volksabstimmungen vom 27. Dez. 1873, 18. April 1874 und 30. Mai 1875 nicht angenommen, weil sie nicht die Zustimmung der Mehrheit der im Kanton anwesenden Stimmberechtigten fanden und die Mehrheit der Stimmenden nach der damals geltenden Schaffhauser Verf. nicht genügend war.[1]) Dagegen wurde der vom Verfassungsrat den 24. März 1876 beschlossene Entw. in der Volksabstimmung vom 14. Mai mit 6354 der 7271 landesanwesenden Stimmberechtigten angenommen, worauf am 1. Juli 1876 vorbehaltlos die eidg. Gewährleistung erteilt wurde. In der Botsch. vom 17. Juni 1876 betont der BR, dass die Interpretation verschiedener Bestimmungen der neuen Verf. nur eine mit dem BRecht übereinstimmende sein dürfe; er betont weiter, dass die Frage, ob eine KVerf. etwas der

[1]) Vgl. auch oben S. 286, Anm. 1.

BV Zuwiderlaufendes nicht absolut und für alle Zukunft verbindlich, sondern nur nach dem Masstabe der Gegenwart beantwortet werden könne, indem jede Entwicklung der Gedanken, die das gegenwärtige BRecht beherrschen, selbstverständlich allen KVerf. gegenüber massgebend wird, auch wenn diese völlig unbeanstandet gewährleistet worden wären. B 1876 III 186. Vgl. oben Nr. 40.

In den Art. 78 und 79 der Verf. behält sich der Kt. Schaffhausen vor, durch seine Gesetzgebung Bestimmungen zu treffen über die Weiterziehung der obergerichtlich abgeurteilten Fälle von gewissem Streitwerte und die Überweisung des Kassationsverfahrens an das BGer. Hiezu wird in der Botsch. des BR gesagt:

Es ist daran zu erinnern, dass durch Art. 114 der BV vorbehalten wurde, auf dem Wege der BGesetzgebung ausser den in Art. 110, 112 und 113 bezeichneten Gegenständen auch noch andere Fälle in die Kompetenz des BGer. zu legen, und dass der Bund in Art. 31 Ziff. 1 des BG über die Organisation der BRechtspflege vom 17. Juni 1874[1]) von diesem Rechte Gebrauch machte, indem er das BGer. verpflichtete, die Beurteilung auch solcher Rechtsstreitigkeiten zu übernehmen, welche durch die Verf. oder die Gesetzgebung eines Kantons an das BGer. gewiesen werden sollten; jedoch ist ausdrücklich beigefügt, dass hiezu die Genehmigung der BVers. erforderlich sei. Die Art. 78 und 79 der Schaffhauser Verf. enthalten nichts von dieser Bedingung, und im Art. 31 des Organisations-Ges. ist nichts davon gesagt, wann die Genehmigung der BVers. einzuholen sei. Es frägt sich daher, ob sie jetzt ausgesprochen oder für die spezielle Prüfung der bezüglichen Gesetzgebung vorbehalten werden soll. Nachdem die BV und das erwähnte BG das Prinzip, welches in den Art. 78 und 79 enthalten ist, anerkannt haben, so liegt zwar nicht ein Widerspruch mit der BV, wohl aber ein Mangel gegenüber dem BG vor. Es kann daher die Gewährleistung ohne Vorbehalt ausgesprochen werden, jedoch in der Erwartung, dass die Reg. des Kt. Schaffhausen die bezügliche Gesetzgebung vorlegen werde.[2]) B 1876 III 188.

In Abänderung des bisherigen Rechts lässt Art. 108 der neuen Verf. für Volksabstimmungen die Mehrheit der Stimmenden massgebend sein, und zwar für Abstimmungen über Verfassungsrevisionen, über die Annahme oder Verwerfung von Gesetzen, über Initiativbegehren, sowie über die Abberufung des Grossen Rates. 1876 III 189.

[1]) Vgl. Organis.-Ges. der BRechtspflege vom 22. März 1893, Art. 52 Ziff. 2.

[2]) Eine bezügliche Gesetzgebung ist bis jetzt der BVers. nicht zur Genehmigung unterbreitet worden.

II. Partialrevision durch Verfassungsgesetz vom 9. Nov. 1891, ohne Volksabstimmung mit dem 1. Jan. 1892 in Kraft getreten, betr. Art. 107bis der Verf.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 29. Dez. 1892, A. S. n. F. XIII 212. — Botsch. des BR vom 5. Dez. 1892, B 1892 V 535, 1893 II 12.

Nach Art. 107 der KVerf. von 1876 fand die teilweise Verf.-Revision auf dem Wege der Gesetzgebung statt, demnach war sie nicht dem obligatorischen, sondern nur dem fakultativen Referendum unterstellt (Art. 42). Art. 107bis schreibt nun dagegen ausdrücklich vor, dass die vom Grossen Rat in teilweiser Revision der Verf. erlassenen Gesetze der obligatorischen Volksabstimmung zu unterbreiten sind. In seiner Botsch. vom 23. Dez. 1892 hebt der BR hervor, dass bei Prüfung der Schaffhauser Verf. von 1876 Art. 107 mit Stillschweigen übergangen worden sei. Wir freuen uns aber — fährt der BR fort — konstatieren zu können, dass der Grosse Rat des Kt. Schaffhausen eine nach unserm Dafürhalten unhaltbare Verf.-Bestimmung von sich aus abgeändert und durch die in allen andern Kantonen bestehende einzig richtige und auch einzig dem Art. 6 litt. c der BV volles Genüge leistende Bestimmung ersetzt hat, dass auch partielle Verf.-Änderungen der Volksabstimmung zu unterstellen sind.[1])

III. Partialrevision durch Verfassungsgesetz vom 22. Aug. 1892, in der Volksabstimmung vom 16. Okt. 1892 angenommen, betr. Änderung der Art. 5, 6 und 42 Abs. 2 der Verf.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 23. Dez. 1892, A. S. n. F. XIII 212. — Botsch. des BR vom 5. Dez. 1892, B 1892 V 535; 1893 II 12.

Mit Rücksicht auf das eidg. Betreibungs- und Konkursgesetz sind die Verf.-Bestimmungen über Ausschluss vom Aktivbürgerrecht und Rehabilitation geändert worden; weiter wurde bestimmt, dass die Abstimmungen in den Gemeinden, nicht mehr nur in den Hauptorten der Wahlkreise, zu erfolgen haben.

IV. Partialrevision durch Verfassungsgesetz vom 26. Jan. 1895, in der Volksabstimmung vom 24. Febr. 1895 angenommen, betr. Abänderung der Art. 23 und 42 der Verf., Einführung des obligatorischen Referendums.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 22. Juni 1895. A. S. n. F. XV 153. — Botsch. des BR vom 4. Juni 1895, B 1895 III 233; 1896 II 7.

An Stelle des bisherigen fakultativen Referendums (Begehren von 1000 Aktivbürgern) tritt das obligatorische, dem jedoch Staatsverträge nicht unterstellt werden.

---

[1]) Es frägt sich, ob die BVers. im Hinblick auf Art. 6 litt. c der BV nicht den Art. 107bis hätte an die Behörden des Kts. Schaffhausen zurückweisen sollen mit der Bemerkung, dass derselbe die eidg. Gewährleistung erst erhalten könne, nachdem er in einer Volksabstimmung angenommen worden sei.

Verfassung des Kantons Appenzell Ausser-Rhoden.

73. I. Verfassung, beschlossen in ausserordentlicher Landsgemeinde am 15. Okt. 1876.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 22. Dez. 1876, A. S. n. F. II 561. — Botsch. des BR vom 10. Nov. 1876, B 1876 IV 172; 1877 II 507.

In der ausserordentlichen Versammlung der Landsgemeinde des Kts. Appenzell A.-Rh. vom 15. Okt. 1876 in Trogen wurde an Stelle der Verf. vom 3. Okt. 1858 eine neue beschlossen, die den 22. Dez. 1876 die eidg. Gewährleistung erhielt und am 29. April 1877 in Kraft getreten ist. Sie enthielt u. a. folgende Bestimmungen:

Die Verf. erklärt den Kt. Appenzell A. Rh. für einen demokratischen Freistaat, in welchem das Volk seine Souveränetät, soweit sie nicht durch die BV und durch seine eigene KV beschränkt wird, an der Landsgemeinde ausübt. Zutritt zur Landsgemeinde haben alle stimmberechtigten Landeseinwohner, in Abänderung des Art. 1 der Verf. vom Jahre 1858, wonach nur Landsleute und niedergelassene Schweizerbürger, die den Religionsunterricht genossen hatten, zugelassen waren; das Erscheinen und die Teilnahme an der Landsgemeinde bis zum Schluss derselben ist als Bürgerpflicht erklärt. Die politische Volljährigkeit tritt mit vollendetem zwanzigstem (früher achtzehntem) Lebensjahre ein; die niedergelassenen Schweizerbürger erwerben sofort das Stimmrecht in kantonalen und Gemeindeangelegenheiten, die Aufenthalter, bis zum Erlass eines besondern Gesetzes, nach einem Wohnsitz von sechs Monaten. Es besteht der Amtszwang bis auf eine sechsjährige Amtsdauer, ausgenommen bei vollendetem 60. Altersjahre und bei Beamtungen mit festem Gehalt.

Die Mitglieder des KRates sind Abgeordnete der Gemeinden, wie dies schon die Verf. des Jahres 1858 festsetzte, und zwar kommt auf je 1000 Einwohner ein Mitglied, jedenfalls hat jede Gemeinde wenigstens einen Repräsentanten. Dieses System hat notwendig — bemerkt die bundesr. Botsch. — eine gewisse Ungleichheit der Repräsentation zur Folge, jedoch scheint uns gleichwohl, dass gegen das System nichts könne eingewendet werden, weil die Einteilung der Wahlkreise und die Aufstellung der Verhältniszahl innerhalb des Grundsatzes der möglichst gleichmässigen Repräsentation des Volkes Sache der Kantone ist, also ein Widerspruch mit der BV nicht vorliegt. Der KRat gibt den Entscheid in den durch die BV Art. 86, 89, 93 vorgesehenen Angelegenheiten namens des Kts. Appenzell A.-Rh. ab.

Die Verf. von 1858, Art. 15, bezeichnete unter näherer Ausführung die evangelisch-reformierte Religion als Religion des Landes; jetzt reproduzieren die Art. 3 und 4 die Art. 49 und 50 der BV, und in Art. 5

wird den im Kanton bestehenden Religionsgenossenschaften die Befugnis eingeräumt unter Oberaufsicht des Staates ihre konfessionellen Angelegenheiten selbständig zu ordnen, aber auch beigefügt: die bisherigen evangelisch-reformierten Kirchgemeinden bleiben bestehen, deren Eigentum wird jedoch den Einwohnergemeinden zugesprochen.

Art. 30 gewährleistet das Recht der freien Verbeiständung vor den Gerichten; Advokaten sind jedoch nur zulässig in den Streitfällen, welche an das Obergericht können gezogen werden.

Art. 41 endlich setzt fest: Es darf kein Burgernutzen ausgeteilt werden, solange in einer Gemeinde Steuern für Gemeindezwecke bezogen werden.

II. Partialrevision, beschlossen in der Landsgemeinde den 25. April 1880, zu Art. 32, 33, 34 und 36 der Verf. betr. die Kompetenzerweiterung der untern Gerichte und Präzisierung der Appellabilität der Urteile.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 2. Juli 1880, A. S. n. F. V 164. — Botsch. des BR vom 25. Mai 1880, B 1880 III 120; 1881 II 651.

III. Partialrevision, beschlossen in der Landsgemeinde vom 24. April 1892, betr. Ergänzung der Verf. durch Art. 16bis, Unterstützung von in ungünstigen Vermögens- und Steuerverhältnissen stehenden Gemeinden.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 20. Juni 1892, A. S. n. F. XII 904. — Botsch. des BR vom 10. Mai 1892, B 1892 II 1112; 1893 II 11.

Verfassung des Kantons Appenzell Inner-Rhoden.

74. I. Verfassung, beschlossen von der ausserordentlichen Landsgemeinde den 24. Nov. 1872.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 23. Dez. 1872, A. S. XI 78. — Botsch. des BR vom 11. Dez. 1872, B 1872 III 842. — BBeschl. betr. die Frage der bundesrechtlichen Zulässigkeit einzelner Verf.-Bestimmungen des Kts. Appenzell I.-Rh. vom 18. Dez. 1869, B 1870 I 6; Botsch. des BR vom 24. Nov. 1869, B 1869 III 413.

In der ausserordentlichen Landsgemeinde des Kts. Appenzell I.-Rh. vom 24. Nov. 1872 wurde eine neue Verfassung beschlossen, die an Stelle derjenigen vom 26. April 1829 trat. Schon die ordentliche Landsgemeinde des Jahres 1868 hatte auf einstimmige Empfehlung des Grossen Rates die Vorlage eines Verf-Entw. für die Landsgemeinde des Jahres 1869 verlangt; der 1869 vorgelegte Entw. wurde jedoch von der Landsgemeinde verworfen, ohne dass diese neuerdings den Auftrag der Vorlage eines Verf-Entw. erteilt hätte. Die Anhänger einer Revision der Verf. wandten sich deshalb im

Juli 1869 mit Petitionen an die BVers., in denselben verlangend, dass die BVers. Anordnung treffen möge, dass die innerrhodische den Vorschriften des Bundes in allen Teilen zuwiderlaufende KVerf. sofort durch eine andere den Prinzipien der BV analoge Konstitution ersetzt werde. Die Beschwerdepunkte der Petenten waren insbesondere die Behandlung der Niedergelassenen als Landesfremde, die, weil nicht zu den Rhodengenossen gehörend, weder in kantonalen noch Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigt sind, und die Gemeindeorganisation, indem der Kanton nicht in Bürger- und Einwohnergemeinden eingeteilt ist, sondern in Rhoden, die weder an ein bestimmtes Territorium gebunden sind, noch eigentlich politisch geordnete Körperschaften bilden. Auf Grund dieser Petitionen beschloss die BVers. den 18. Dez. 1869, die Reg. des Kts. Appenzell I.-Rh. einzuladen, für den Erlass von Verf.-Bestimmungen durch die zuständigen Organe besorgt zu sein, die gemäss Art. 4 und 5 der BV die Gleichstellung der KBürger und innert den Schranken von Art. 41 Ziff. 4 und Art. 42 der BV von 1848 die politischen Rechte der schweiz. Niedergelassenen sicher zu stellen geeignet sind. Mit diesem Beschl. ging die BVers. über den Antrag des BR hinaus, der beantragt hatte, für dermalen auf das Gesuch der Pententen nicht einzutreten, dagegen der Reg. des Kts. Appenzell I.-Rh. zu empfehlen, ihrerseits der Anhandnahme und Durchführung einer Revision der kant. Verf. möglichst Vorschub zu leisten. Vgl. auch oben Nr. **43, 44.**

Die Verf. vom 24. Nov. 1872 erhielt durch BBeschl. vom 23. Dez. 1872 vorbehaltlos die eidg. Gewährleistung. In seiner Botsch. vom 11. Dez. macht der BR einzig auf Art. 3 besonders aufmerksam, mit folgender Bemerkung:

> Art. 3. Die christkatholische Religion geniesst als die Religion des Volkes die Gewährleistung und Schutz seitens des Staates.
>
> Die Duldung anderer Glaubensbekenntnisse ist anerkannt, sowie auch den Bekennern derselben die Ausübung des Gottesdienstes innert den Schranken der Sittlichkeit gestattet.

Hierin liegt zwar nichts, was der BV (vgl. Art. 44 der BV von 1848) durchaus zuwiderliefe; jedoch muss man über den ersten Absatz, dessen Präzision zu wünschen übrig lässt, wohl im klaren sein. Die appenzellischen Bürger oder die im Kanton niedergelassenen Schweizer, die einer andern als der katholischen Religion angehören, gehören auch zum Volke, unter dem nämlichen Titel und mit den gleichen Rechten wie jeder andere Bürger. Die katholische Religion ist demnach nur

die Religion der Mehrheit der appenzellischen Bürger, und es mag der Staat derselben insoweit eine besondere und privilegierte Stellung gewähren; jedoch kann diese letztere niemals soweit gehen, den vollen Umfang und die Gleichheit der Rechte der einer andern Konfession angehörenden Bürger zu beeinträchtigen.

B 1872 III 842. Vgl. oben S. 267, 286, Anm. 2.

II. Partialrevision, durch Beschl. der Landsgemeinde vom 25. April 1880, zu Art. 28 und 33 der Verf. betr. die Wahl der Waldwirtschaftskomm. durch die Bezirksgemeinden.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 21. Dez. 1880, A. S. n. F. V 275. — Botsch. des BR vom 18. Aug. 1880, B 1880 III 640; 1881 II 652.

III. Partialrevison durch zwei Gesetze vom 20. März 1883, von der ordentlichen Landsgemeinde beschlossen den 29. April 1883, zu den Art. 30, 32, 33, 38, 41, 44 der Verf.:

a. Gesetz betr. Einführung von zwei Vermittlerämtern, wodurch die in Art. 32 der Verf. vorgesehene Kompetenz betr. Erteilung der Rechtsvorschläge durch den regierenden Landammann und den Hauptmann im Bezirk Oberegg dahinfällt.

b. Gesetz betr. Änderung der Art. 30, 33, 38, 41, 44 der Verf. betr. die Gerichtsorganisation.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 3. Juli 1883, A. S. n. F. VII 164. — Botsch. des BR vom 29. Mai 1883. B 1883 III 17; 1884 II 716.

IV. Partialrevision, von der Landsgemeinde den 24. April 1892 beschlossen, betr. Art. 28 der Verf.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 25. März 1893, A. S. n. F. XIII 338. — Botsch. des BR vom 3. Febr. 1893, B 1893 I 261; 1894 II 9.

Der Abgeordnete in den Ständerat wird nicht mehr vom Grossen Rat jährlich, sondern zugleich mit dem Vertreter des Kantons in den Nationalrat in geheimer Abstimmung durch das Volk gewählt.

V. Partialrevision, Verfassungsdekret der Landsgemeinde vom 28. April 1895 betr. Art. 20bis der Verf.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 22. Juni 1895, A. S. n. F. XV 155. — Botsch. des BR vom 31. Mai 1895, B 1895 III 147; 1896 II 7.

Der Abgeordnete in den Ständerat wird in den Jahren der Integralerneuerung des Nationalrates von der ordentlichen Landsgemeinde gewählt, erstmals 1896.

Verfassung des Kantons St. Gallen.

75. Verfassung vom Jahre 1890.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 18. Dez. 1890, A. S. n. F. XI 740. — Botsch. des BR vom 29. Nov. 1890, B 1890 V 1; 1891 II 531.

Die von einem Verfassungsrat am 30. Aug. 1890 einstimmig beschlossene Verfassung wurde in der Volksabstimmung vom

16. Nov. 1890 mit 28,083 gegen 6,440 Stimmen angenommen und erhielt durch BBeschl. vom 18. Dez. 1890 die eidg. Gewährleistung. Mit der Annahme der Verfassung in der Volksabstimmung trat die Verf. vom 17. Nov. 1861 ausser Kraft.

Der BR bemerkt in seiner Botschaft vom 29. Nov. 1890, dass durch die neue Verf. eine Reihe Neuerungen von teilweise weittragender konstitutioneller Bedeutung eingeführt worden sind, und zwar:

Bestimmungen volkswirtschaftlicher Natur. Es ist durch dieselben für die Gesundheitspolizei der verfassungsmässige Boden geschaffen worden. Der Staat unterstützt die öffentliche Krankenpflege und beteiligt sich an der Gründung von Krankenhäusern und deren Betrieb; er ist berechtigt, unter Mitwirkung der Gemeinden für die Unterbringung von Trinkern in zweckentsprechenden Anstalten zu sorgen, indem er entweder die notwendigen Asyle gründet oder sich an der Errichtung oder dem Betrieb derselben beteiligt (Art. 11, 12). Der Staat erklärt sodann auf den der Fabrikgesetzgebung nicht unterstellten Gebieten den Schutz der Arbeitskraft, insbesondere derjenigen von Frauen und Kindern, und gewährleistet die Sonntage, sowie die gemeinsamen Feiertage als öffentliche Ruhetage (Art. 13). Zur Hebung der Erwerbstätigkeit des Volkes unterstützt er Landwirtschaft, Industrie und Gewerbe durch Gründung von Fachschulen, Förderung des Genossenschaftswesens und der Versicherung gegen Schäden, Beitragsleistung an Gewässerkorrektionen, Entsumpfungen, Aufforstungen, Güterzusammenlegungen. Der Staat nimmt das Hoheitsrecht über die Gewässer in Anspruch, deren Benutzung auf dem Wege der Gesetzgebung geregelt und gefördert werden soll, wobei die elektrische Leitung von Wasserkräften als Sache des Staates erklärt werden kann. Über die Verwaltung der Sparkassen und Krankenkassen wird dem Staate die Oberaufsicht übertragen (Art. 15, 16, 18, 19).

Im Justizwesen ist ein möglichst rasches, das materielle Recht schützendes und nur mit den notwendigsten Formen umgebenes Civilprozessverfahren als Postulat aufgestellt, die Schaffung von allgemein verbindlichen Schieds- und Fachgerichten vorgesehen (Art. 20, 79, 80).

Das Stimmrecht ist dadurch erweitert worden, dass dasselbe auch in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten den schweiz. Aufenthaltern erteilt wurde (Art. 39). Von der Stimmfähigkeit ausgeschlossen sind nur noch die staatlich Bevormundeten, die Armenunterstützungsgenössigen und die infolge Straferkenntnisses im Aktivbürgerrecht Eingestellten (Art. 38).

Die Schulfrage ist im Sinne eines Kompromisses zwischen den Parteien gelöst. Es können die politischen Gemeinden die Verschmelzung konfessioneller Schulgemeinden in ihrem Gebiete be-

schliessen.[1]) Der Staat leistet Beiträge an das Primarschulwesen; er liefert unentgeltlich die obligatorischen gedruckten Lehrmittel, sorgt für den Schulunterricht von Kindern, denen wegen körperlicher oder geistiger Gebrechen der Besuch der Volksschule verschlossen ist, und beteiligt sich an der Sorge für die gesönderte Erziehung verwahrloster Kinder; er gründet oder unterstützt Besserungsanstalten für jugendliche Verbrecher (Art. 6).

Die Rechte des gesamten Volkes sind erweitert: Die Referendumsziffer für Ergreifung des fakultativen Referendums ist von 6000 auf 4000 herabgesetzt, und einem Drittel der Mitglieder des Grossen Rats das Recht eingeräumt, bei Erlass eines Gesetzes oder Beschlusses die Volksabstimmung zu begehren; der Grosse Rat ist ferner befugt, über Aufnahme einzelner Grundsätze in ein Gesetz eine Volksabstimmung ergehen zu lassen (sog. konsultatives Referendum). Auf dem Wege der Initiative können 4000 Stimmberechtigte den Erlass, die Aufhebung oder die Abänderung eines Gesetzes oder eines nicht ausschliesslich in die Kompetenz des Grossen Rates fallenden Beschlusses in der Form der einfachen Anregung oder des ausgearbeiteten Entw. verlangen, die Aufhebung oder Abänderung eines Erlasses indessen erst drei Jahre nach Inkrafttreten desselben. Dabei hat der Grosse Rat das Recht, gleichzeitig eigene Anträge auf Verwerfung des Initiativvorschlages oder auf abgeänderte Fassung desselben der Volksabstimmung zu unterbreiten. Die Einrichtung einer jederzeitigen Verfassungsinitiative wurde abgelehnt. Der Reg.-Rat geht aus der Volkswahl hervor.

Für alle kantonalen und Bezirkswahlen ist die geheime Abstimmung mittelst der Wahlurne eingeführt, an Stelle der bisherigen (fakultativ) geheimen oder offenen Abstimmung; für die Wahl der Gemeindeammänner, Gemeinderäte und Vermittler findet geheime Abstimmung statt, falls ein Drittel der Wählerschaft dies verlangt; bei Vornahme der übrigen Gemeindewahlen beschliesst jeweilen die Wählerschaft, ob dieselben in offener oder geheimer Abstimmung geschehen sollen, und in letzterem Falle, ob mittelst der Wahlurnen oder auf anderem Wege (Art 47, 48, 49, 50, 81, 82).

Die Bestimmungen der bisherigen Verf. über konfessionelle Parität in den Behörden sind weggefallen: seit 1874 waren diese Vorschriften nicht mehr durchführbar.

Die Bestimmungen der Verf., welche das Schulwesen betreffen, lauten:

Art. 2. Die Aufsicht, Leitung und Hebung des öffentlichen Unterrichts ist Sache des Staates.

Art. 3. Abs. 1 = BV Art. 27 Abs. 2.
Abs. 2 = BV Art. 27 Abs. 3.

[1]) Vgl. Erste Auflage IV, Nr. **1609—1611.**

Der Religionsunterricht wird durch die von den betreffenden Konfessionen zu bestellenden Organe erteilt. Es sind für denselben die öffentlichen Schullokale zur Verfügung zu stellen, und ist im Schulplan die hiefür geeignete Zeit offen zu lassen.

Die Freiheit des Privatunterrichts ist unter Vorbehalt gesetzlicher Bestimmungen gewährleistet.

Art. 4. Die oberste Leitung des Erziehungswesens steht beim Reg.-Rate; demselben ist ein Erziehungsrat von 11 Mitgliedern untergeordnet, dessen Wahlart durch das Gesetz bestimmt wird.

Art. 5. Die Organisation der Schulgemeinden soll durch die Gesetzgebung näher bestimmt werden. Dieselbe soll, wo immer die örtlichen Verhältnisse es gestatten (soweit erforderlich unter Beiziehung der ökonomischen Mithilfe des Staates), eine Kräftigung der Schulverbände durch Vereinigung kleinerer Schulgemeinden ermöglichen und zum Zwecke der Vereinigung konfessionell organisierter Schulgemeinden die nötigen Bestimmungen treffen.

Inzwischen gelten bezüglich der Vereinigung von Schulgemeinden folgende Bestimmungen:

a. Wenn im Gebiete einer politischen Gemeinde konfessionell organisierte Schulgemeinden bestehen, und die Mehrheit der politischen Gemeinde oder die betreffenden Schulgemeinden selbst die Schulvereinigung beschliessen, so ist dieselbe sofort durchzuführen.

b. Die zu einer Gemeindeversammlung einzuberufenden Schulgenossen konstituieren sich als bürgerliche Schulgemeinde und wählen den Schulrat gemäss Art. 75.

c. Der Schulrat verwaltet das Schulgut. Die Schulgemeinde und die von ihr ernannten Behörden treten in alle durch das bestehende Erziehungsgesetz und die Schulordnung den Schulgemeinden und dem Schulrate zugewiesenen Verrichtungen ein.

Dem Grossen Rate steht das Recht zu, allzu kleine Schulgemeinden, die in ökonomischer und pädagogischer Beziehung unfähig sind, als Träger des Schulwesens zu funktionieren, unter angemessener Unterstützung durch den Staat mit benachbarten Schulgemeinden zu vereinigen. Über alle Anstände, die sich aus einer solchen Vereinigung ergeben könnten, entscheidet der Grosse Rat.

Art. 75. Die Schulgemeinden bestellen zur Leitung des Gemeindeschulwesens und zur Verwaltung des Schulfonds einen Schulrat von mindestens drei Mitgliedern.

Verfassung des Kantons Graubünden.

76. Verfassung, angenommen in der Volksabstimmung vom 23. Mai 1880, in Kraft getreten den 1. Jan. 1881.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 2. Juli 1880, A. S. n. F. V 166. — Botsch. des BR vom 28. Juni 1880, B 1880 III 412; 1881 II 652.

Die Verf., in der Volksabstimmung vom 23. Mai 1880 mit 7,888 gegen 2,662 Stimmen angenommen und die vom Jahre 1854 ersetzend, zeichnet sich aus durch ein ausgedehntes obligatorisches Referendum; dem Grossen Rate bleibt nur noch vorbehalten, Vollz.-Verordnungen zu Bundes- und kant. Gesetzen zu erlassen, d. h. solche Ver-

ordnungen, die keine grundlegenden Prinzipien, sondern lediglich Bestimmungen enthalten, welche zur Durchführung und Handhabung der Gesetze notwendig erscheinen; daneben ist ein Finanzreferendum eingeführt für alle Grossratsbeschlüsse, die eine neue, einmalige Ausgabe von Fr. 100,000 oder mehr zur Folge haben, oder die eine neue, voraussichtlich in fünf auf einander folgenden Jahren wiederkehrende Ausgabe von mindestens Fr. 20,000 in sich schliessen. Sodann besteht das Vorschlagsrecht, ferner das Wahlrecht des Volkes für die Abgeordneten in den Ständerat. Das Stimmrecht wird mit vollendetem 20. (früher 17.) Altersjahr erworben. Neben der Gewährleistung der Glaubens-, Gewissens- und Kultusfreiheit werden die bisher bestandenen zwei Landeskirchen ausdrücklich als öffentliche Religionsgenossenschaften anerkannt, und es wird die Bildung neuer Religionsgenossenschaften in den Schranken der öffentlichen Ordnung und Sittlichkeit als zulässig erklärt. Die Erträgnisse des Gemeindevermögens sind in erster Linie dazu bestimmt, die Gemeindebedürfnisse zu decken; Gemeindesteuern dürfen daher erst dann erhoben werden, wenn die erwähnten Erträgnisse, mit Inbegriff billiger Taxen für Gemeindenutzungen, Alpen, Weiden und Wälder zur Deckung der Bedürfnisse der Gemeinden nicht hinreichen.

Das bisherige System, wonach Klagen von Privaten gegen den Kanton vor Schiedsgerichte verwiesen waren, ist aufgegeben; auch für solche Klagen ist der gewöhnliche Civilprozessweg vorgeschrieben.

77. Verfassung, in der Volksabstimmung vom 2. Okt. 1892 angenommen, in Kraft getreten den 1. Jan. 1893.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 25. März 1893. — Botsch. des BR vom 17. Jan. 1893, B 1893 I 103; 1894 II 9.

Die Verf., in der Volksabstimmung vom 2. Okt. 1892 mit 8,457 gegen 2,762 Stimmen angenommen, weicht von der bisherigen namentlich dadurch ab, dass das Kollegialsystem der Reg. durch das Departementalsystem ersetzt wird; der Kleine Rat besteht nicht mehr aus 3 vom Grossen Rat gewählten Regierungsräten, sondern aus 5 direkt vom Volke gewählten Mitgliedern. Die Standeskommission ist weggefallen. Gewisse Wahlbefugnisse, die bisher dem Grossen Rat und der Standeskommission zustanden, sind der Regierung übertragen. Für Gesetzesinitiative und für ausserordentliche Einberufung des Grossen Rates genügt ein bezügliches Begehren von 3000 (statt 5000) Stimmberechtigten. Für Verfassungsinitiativen bleibt die Stimmenzahl von 5000 bestehen, jedoch können in Zukunft auch Partialrevisionsbegehren auf dem Wege der Initiative an die Volksabstimmung gebracht werden.

Verfassung des Kantons Aargau.

78. I. Partialrevision vom 20. Febr. 1876 zu den Art. 36, 39 und 89[1]) der Verf. vom 22. Febr. 1852, betr. Stimmrecht und Verfassungsrevision, und

Bereinigung dieser Verf. in einer neuen durch den Reg-Rat den 27. Nov. 1876 festgestellten Ausgabe.

Eidg. Gewährleistung der Partialrevision durch BBeschl. vom 17. März 1877, A. S. n. F. III 64. — Botsch. des BR vom 17. Jan. 1877, B 1877 I 121; 1878 II 467.

Durch Dekret des Grossen Rates des Kts. Aargau vom 14. Nov. 1876 wurden, als mit der BGesetzgebung unvereinbar, ausser Kraft erklärt die Art. 22 und 23 der KVerf. von 1852, teilweise modifiziert die Art. 12, 18, 44, 51, 59 und 81 derselben. Auf Grundlage der seit 1852 zur KVerf. ergangenen Partialrevisionen von 1863, 1864, 1869, 1870 und 1876[2]), und ferner in Berücksichtigung des die Verf. interpretierenden Beschl. des Grossen Rates von 1867, sowie des Dekretes des Grossen Rates von 1876, veranstaltete der Reg.-Rat eine revidierte neue Ausgabe der Staatsverf. für den Kt. Aargau (mit neuer Artikelzählung) und suchte für dieselbe mit Beschl. vom 27. Nov. 1876 bei der BVers. die eidg. Gewährleistung nach. Die BVers. beschloss den 17. März 1877, entsprechend dem Antrage des BR:

1. den revidierten Art. 34, 36 und 86 der neuen Ausgabe der Staatsverfassung für den Kt. Aargau wird die bundesgemässe Garantie erteilt;

2. von der durch das Dekret des Grossen Rates des Kts. Aargau vom 14. Nov. 1876 angeordneten Bereinigung einer Anzahl weiterer Verfassungsartikel wird in den Protokollen der beiden eidg. Räte in gutheissendem Sinne Vormerk genommen;

3. in eine nochmalige Prüfung und Genehmigung der übrigen Teile der aargauischen Verf., mit Einschluss des Art. 35[3]) der neuen Verf., wird nicht weiter eingetreten.

[1]) Art. 34, 36 und 86 der neuen Ausgabe.

[2]) Vgl. A. S. VII 570, VIII 100, X 245, n. F. III 64.

[3]) Art. 35 der neuen Verf.-Ausgabe entspricht Art. 36 Abs. 2 der Verf. von 1852, der unter Beifügung des Vorbehalts der BGesetzgebung der Volksabstimmung vom 20. Febr. 1876 unterstellt und in derselben mit den Art. 36, 39 und 89 angenommen worden war. Formell korrekt war es also von den BBehörden nicht, diesem neuerdings beschlossenen Verf.-Artikel nicht neuerdings ausdrücklich die BGewährleistung zu erteilen.

Der BR bemerkt in seiner Botsch. vom 17. Jan. 1877 zu diesem Bereinigungs-Verfahren:

Ob dieses etwas theoretische Verfahren des Grossen Rates ganz korrekt sei, könnte man bezweifeln und folgendermassen argumentieren: entweder wird ein neuer Verfassungstext geschaffen, und dafür ist die Zustimmung des Volkes notwendig, oder der bisherige Wortlaut bleibt fortbestehen, und es ist sodann Sache der Vollziehung oder des richterlichen Urteils, im Falle des Widerspruches das allgemeine schweiz. Recht und Gesetz zur Anwendung zu bringen. Auf letzterem Wege hätte sich der Grosse Rat erspart, wenigstens dem Schein nach, in Opposition mit dem Volksvotum vom 20. Febr. 1876 zu treten, durch welches die Veränderung einer Anzahl der nunmehr auf Grund des Grossratsdekretes ausgemerzten Verfassungsbestimmungen ausdrücklich abgelehnt wurde.

Gleichwohl glauben wir von Bundeswegen diesen Gedanken nicht weiter verfolgen zu sollen, weil einerseits aus dem Kt. Aargau selbst keine Einsprache gegen das eingeschlagene Verfahren erhoben wird, und weil andererseits der Bund kein Interesse besitzt, die formelle Ausgleichung zwischen kantonalem und eidg. Rechte und Gesetze zu verhindern.

Dagegen hat der Bund nach Art. 5 der BV die Rechte des Volkes und die verfassungsmässigen Rechte der Bürger zu gewährleisten und könnte somit nicht zugeben, dass unter irgend welchem Vorwande Teile einer Verf. auf inkonstitutionellem Wege unterdrückt würden, wodurch eine Schmälerung der garantierten Rechte eintreten könnte. Von diesem Gesichtspunkte aus steht den BBehörden allerdings das Recht und die Pflicht der Kognition zu, ob und inwieweit hinsichtlich der Bestimmungen, welche auf Grund des Grossratsdekretes ausgemerzt wurden, sachlich ein Widerspruch mit dem Bundesrechte bestehe und folglich die Beseitigung gerechtfertigt sei. Die Vergleichung ergibt, dass die Modifikation unbedingt gerechtfertigt war:

Die Art. 22 und 23, das Militärwesen und die Militärkapitulationen betr., sind ersetzt in der neuen Ausgabe durch die Art. 11, 18—22 der BV; von Art. 12 (neu Art. 12) ist der Eingang — die besondere Gewährleistung der katholischen und evangelisch-reformierten Kirche festsetzend — weggelassen worden, und es ist auf die Art. 49, 50 der BV verwiesen; aus den Art. 51, 59 (neu Art. 50, 58) ist die Vorschrift der Parität bei Besetzung des Reg.-Rates und des Obergerichtes beseitigt; in Art. 18 (neu Art. 18) ist der erste Absatz, die Handels- und Gewerbefreiheit betr., mit Rücksicht auf Art. 31 der BV gestrichen; aus Art. 44 (neu Art. 42), Kompetenzen des Grossen Rates, ist die litt. d, Erteilung der Nachsicht vom Ehehindernis der Schwägerschaft, weg-

gelassen worden mit Rücksicht auf das eidg. Ehe-Ges. vom 24. Dez. 1874; zu Art. 36 Abs, 2 (neu Art. 35) ist die BGesetzgebung ausdrücklich vorbehalten worden; aus Art. 81 (neu Art. 78) ist die Vorschrift, dass zwei Dritteile der Mitglieder des Gemeinderates, mit Einschluss des Ammanns, Ortsbürger der Gemeinde sein müssen, gestrichen worden.

Diejenigen Verfassungsartikel, welche Bestandteile der frühern Verfassungsgesetze bildeten und unverändert in die neue Ausgabe übergegangen sind, haben bereits die Genehmigung des Bundes erhalten; es ist auf eine nochmalige materielle Prüfung und Genehmigung nicht einzutreten. Die bloss formale neue Einreihung und Numerierung der Artikel in der neuen Ausgabe kann dem Bunde vollständig gleichgiltig sein. B 1877 I 123.

79. I. Verfassung vom 23. April 1885.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 23. Juni 1885, A. S. n. F. VIII 139. — Botsch. des BR vom 18. Juni 1885, B 1885 III 321; 1886 I 912.

Mit 20,038 gegen 13,766 Stimmen wurde in der Volksabstimmung vom 7. Juni 1885 die von einem Verfassungsrat den 23. April 1885 beschlossene neue Verf. des Kts. Aargau angenommen; mit BBeschl. vom 23. Juni 1885 erhielt sie die eidg. Gewährleistung.

Art. 78 dieser Verf. lautet:

> Der Bergbau gehört zu den Regalien des Staates.
>
> Die Staatsverwaltung hat sofort die geeigneten Massnahmen zur Übernahme und zum Betrieb der bestehenden Salinen zu treffen.

Gegen den Inhalt dieses Artikels legte den 13. Juni 1885 der Verwaltungsrat der Rheinsalinen-Aktiengesellschaft in Rheinfelden bei den BBehörden eine Rechtsverwahrung ein. Der Rechtsboden, auf den sich die genannte Gesellschaft stellt, ist ein vom Staate Aargau den 19., 20. Dez. 1871 mit den damaligen drei Salinen-Gesellschaften, den Rechtsvorgängerinnen der jetzigen Aktiengesellschaft, abgeschlossener Vertrag, durch den die Konzessionen der Salinen bis zum 1. Jan. 1907 verlängert wurden. Wie dem kant. Verfassungsrate gegenüber, so will die Salinengesellschaft auch den BBehörden gegenüber alle ihre Rechte wahren, indem sie die zuversichtliche Erwartung hegt, der BR und die BVers. werden es bei der Genehmigung der aargauischen Verfassung für selbstverständlich erachten, dass durch diese Genehmigung allen die Salinen betreffenden Rechtsverhältnissen, bei welchen der Staat Aargau als eine vertragschliessende Partei erscheint, in keiner Weise präjudiziert

und dem allfälligen richterlichen Entscheid überhaupt nach keiner Richtung vorgegriffen werde.

Der BR nahm von dieser Rechtsverwahrung in seiner Botsch. an die BVers. vom 18. Juni 1885 Akt, im übrigen beantragte er die Erteilung der eidg. Gewährleistung ohne irgend welchen Vorbehalt.

Zu etwas mehr sehen wir uns — führt der BR weiter aus — nicht veranlasst, indem es ja selbstverständlich ist, dass durch die vorbehaltlose Genehmigung des Art. 78 vom Bunde nicht ein verfassungs- oder rechtswidriges Vorgehen der Aargauer Behörden bei Ausführung dieses Artikels gutgeheissen oder förmlich gewährleistet werden will.

Zu Art. 78 selbst bemerkt der BR:

Der erste Absatz desselben spricht einen Grundsatz aus: der Bergbau ist als Staatsregal erklärt. Dagegen wird von keiner Seite etwas eingewendet und lässt sich auch nichts einwenden. Die Regalität des Bergbaues zu bestimmen, ist Sache der Kantone. Der Bund hat sich hier keine Kompetenzen vorbehalten. Dementsprechend wird in der Schweiz auch der Salzhandel als Regal (Monopol) der Kantone betrachtet.

Der zweite Teil des Art. 78 enthält eine Programmbestimmung, die sich auf den eben ausgesprochenen Grundsatz stützt. Die Staatsverwaltung soll «die geeigneten Massnahmen treffen», um die Übernahme und den Betrieb der bestehenden Salinen durch den Staat herbeizuführen. Auch diese Bestimmung kann von Bundeswegen in keiner Weise beanstandet werden. Es ist dem Bunde durchaus gleichgiltig, in welcher Weise der Staat Aargau sein Regalrecht mit Bezug auf die Rheinsalinen geltend macht, ob dies durch Verpachtung oder durch Selbstbetrieb oder in irgend welcher andern Form geschehe. Darum kann auch das der Staatsverwaltung durch den angezogenen Verfassungsartikel vorgesteckte Ziel: die Übernahme und der Betrieb der Salinen durch den Staat, dem Bunde keinen Anlass zur Kritik, geschweige denn einen Grund zur direkten Intervention in irgend welcher Richtung bieten. B 1885 III 325.

2. Aus dem übrigen Inhalt der Verf. sind folgende Bestimmungen hervorzuheben:

Der Reg.-Rat ist von 7 auf 5 Mitglieder reduziert. 5000 (früher 6000) stimmfähige Bürger haben das Recht, über die Abberufung des Grossen Rates, bezw. die Vornahme einer Totalrevision der Verfassung die Fragestellung an das Volk zu verlangen. Nach der bisherigen Verf. hatte der Grosse Rat dem Volke im ersten Jahre einer Verwaltungsperiode die mutmassliche Steuervorlage auf 4 Jahre zum beliebigen

Entscheide vorzulegen. Jetzt geschieht dies alljährlich, jedoch nur dann, wenn der Grosse Rat den Bezug von mehr als einer halben direkten Staatssteuer vorsieht (über deren Verwendung der Grosse Rat aber nicht freie Hand hat) und nur bezüglich des Mehrbedarfs; in der Steueranlage selbst sind die verschiedenen Kategorien des Vermögens und Einkommens in billigem Masse zu unterscheiden; eine durch die Verf. limitierte Progressivsteuer wird in Staat und Gemeinde eingeführt. Das bisherige Verbot indirekter Steuern ist aufgehoben; die Erbschafts- und Schenkungssteuer wird erhöht.

Die Kirchgemeinden sind öffentliche Korporationen, sie erheben Kultussteuern, ernennen die Kirchenpflegen und aus der Zahl der staatlich patentierten Geistlichen die Seelsorger. Die Konfessionen ordnen ihre Angelegenheiten selbständig und wählen zu diesem Zwecke eigene, aus Geistlichen und Laien bestehende Organe (Synoden); diese üben die Aufsicht über Seelsorge und Kultus, den speziellen konfessionellen Religionsunterricht und die Amtsführung der Geistlichen; sie haben Verwaltungsbefugnisse; die katholische Synode besorgt die Bistumsangelegenheiten auf Grund der bestehenden Rechtsverhältnisse und unter Vorbehalt staatlicher Genehmigung im Falle einer Änderung des Diözesanverbandes oder des Bistumsvertrages; den Kirchgemeinden und Geistlichen wird der freie Verkehr mit ihren kirchlichen Behörden gewährleistet.

Als wirtschaftliche und soziale Postulate finden sich in der Verf. folgende: die staatliche Überwachung des Gesundheitswesens, staatliche Obsorge für öffentliche Krankenpflege, Beteiligung des Staates am Armenwesen der Gemeinden, Förderung des Versicherungswesens, der Landwirtschaft, des Kreditwesens, des Genossenschaftswesens durch den Staat, Durchführung des Katasterwesens u. a. m.

II. Partialrevision, vom Grossen Rat den 23. Nov. 1898 beschlossen und in der Volksabstimmung vom 19. März 1899 angenommen, betr. Art. 65 Abs. 1 der Verf., Mindestbesoldung der Volksschullehrer.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 27. Juni 1899, A. S. n. F. XVII 219. — Botsch. des BR vom 23. Mai 1899, B 1899 III 73; 1900 I 787.

Die Mindestbesoldung der Volksschullehrer wird von Fr. 1200 auf Fr. 1400 erhöht.

Verfassung des Kantons Thurgau.

80. Verfassung vom Jahre 1869.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 22. Juli 1869, A. S. IX 867. — Botsch. des BR vom 7. Juni 1869, B 1869 II 221; Ber. der Komm. des StR vom 9. Juli 1869 (Aepli), B 1869 II 945.

Die von einem Verfassungsrat den 27. Jan. 1869 beschlossene und in der Volksabstimmung vom 28. Febr. mit 11,781 gegen 6741 Stimmen angenommene Verf. des Kts. Thurgau ersetzt die vom 9. Nov. 1849; die eidg. Gewährleistung wurde durch BBeschl. vom 22. Juli 1869 vorbehaltlos erteilt.[1]) Die neue Verf. legt das Schwergewicht der Gesetzgebung in die Gesamtheit der stimmberechtigten Bürger, indem diesen alle Gesetze und Konkordate, wie alle finanziell wichtigen Schlussnahmen zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden müssen. Die Verf. selbst kann jeder Zeit ganz oder teilweise auf dem Wege der Gesetzgebung revidiert werden.[2])

Verfassung des Kantons Tessin.

81. I. Verfassung des Kts. Tessin, vom 23. Juni 1830.[3])

Bundesvertrag vom 7. Aug. 1815, §§ 1. 15, Off.-Slg. I S 3. 11; vgl. auch Konkordat über die Garantie der Verfassungen vom 17. März 1832, nebst Protokoll vom 21. März 1832, Snell a. O. I, S. 536—539.[4])

Die vom Grossen Rat des Kts. Tessin den 23. Juni 1830 beschlossene Verfassung wurde in den Kreisversammlungen der Aktivbürger vom 4. Juli angenommen und trat an Stelle der Verf. vom 17. Dezember 1814. Am 19. Juli 1831 wurde durch Mehrheitsbeschl. der Tagsatzung dieser Verf. die eidg. Gewährleistung erteilt.

II. Partialrevision durch Dekret des Grossen Rates vom 1. März 1855, in der Volksabstimmung vom 4. März angenommen (Riforma costitutionale).

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 17. Juli 1855, A. S. V 132. — Botsch. des BR vom 29. Juni 1855, B 1855 II 447; Ullmer I, Nr. **33**.

III. Beschluss des BR vom 1. Okt. 1858 betr. Ausserkraftsetzung des Art. 16 litt. a der Verf., welcher das Patriziat als Voraussetzung des Aktivbürgerrechts erklärt hatte.

B 1859 I 411; Ullmer I, Nr. **583**.

IV. Partialrevision durch Dekret des Grossen Rates vom 6. Juni 1861, in der Volksabstimmung vom 16. Juni angenommen, betr. Art. 2 der Riforma (Grossratssession).

Die eidg. Gewährleistung scheint nicht nachgesucht worden zu sein.

---

[1]) Der BR wollte bezüglich § 25 (Militärwesen) ausdrücklich den Vorbehalt machen, dass derselbe nicht anders als im Sinne der BGesetzgebung interpretiert und angewendet werden dürfe, ein Vorbehalt, den auf Antrag der Komm. des StR die BVers. als selbstverständlich nicht in den Gewährleistungsbeschl. aufnahm. B 1869 II 222, 952; vgl. aber auch oben S. 262, 292.

[2]) Vgl. auch oben S. 209—213.

[3]) Vgl. Snell, Handbuch des schweiz. Staatsrechts, 1844, II S. 655—679.

[4]) Vgl. Repertorium der Abschiede der eidg. Tagsatzung aus den Jahren 1814—1848, I § 33 S. 396, 403 ff.

V. Beschluss des Staatsrates des Kts. Tessin vom 14. Sept. 1863 betr. Ausserkraftsetzung der Art. 16, 27, 28, 29, 30, 31 und 32 der Verf., soweit Vermögensbesitz Voraussetzung des Aktivbürgerrechts ist.

B 1863 III 328. 1864 I 327; Ullmer II. Nr. **716.**

VI. Beschluss der BVers. vom 17. März 1876 betr. Ausserkrafterklärung des Art. 32 Abs. 1 der Verf. über die Kreisvertretung im Tessiner Grossen Rat.[1])

BBeschl. vom 17. März 1876 über den Rekurs Mordasini betr. Volksvertretung im Tessiner Grossen Rate, A. S. n. F. II 112. — Botsch. des BR vom 9. Dez. 1875, B 1875 IV 1189; Ber. der Komm. des NR vom 21. Dez. 1875 (C. Karrer), B 1876 I 106. Ber. der Komm. des StR vom 10. März 1876 (Hoffmann), B 1876 I 684. — Vgl. B 1876 I 848; 1870 III 415. 768. 1027; 1871 I 25—45.

Wiederholte Versuche, eine Totalrevision der Tessiner Verfassung vom Jahre 1830 herbeizuführen, hatten keinen Erfolg. Im einzelnen war sie durch kant. Partialrevisionen, besonders aber durch die BV von 1848 und die BV von 1874 modifiziert worden.

Art. 32 Abs. 1 dieser Verf. bestimmt:

Jeder Kreis ernennt . . . drei Abgeordnete zum Grossen Rate.

Die BVers. hat nun den 17. März 1876 in Erwägung:

1. dass die BV in Art. 4 und 5 alle Schweizer vor dem Gesetz gleich stellt, keine Vorrechte des Orts anerkennt, die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen Formen zusichert und für jede Verf. vorschreibt, dass sie vom Volke angenommen worden sei und revidiert werden könne, wenn die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt;

2. dass in Art. 2 der Übergangsbest. diejenigen Bestimmungen der kantonalen Verf., welche mit der neuen BV im Widerspruch stehen, mit der Annahme derselben ausser Kraft erklärt sind:

3. dass der Art. 32 der Verf. des Kts. Tessin, besagend: Jeder Kreis — abgesehen von seiner Bevölkerungszahl — ernennt drei Abgeordnete zum Grossen Rate, im Widerspruch mit der BV (Art. 4 und 6) steht und daher mit dem Inkrafttreten der BV ausser Kraft getreten ist;

beschlossen:

1. Der Art. 32 der Verf. des Kts. Tessin ist ausser Kraft erklärt.

2. Der BR wird eingeladen, beförderlich die notwendigen Anordnungen dafür zu treffen, dass die angeführte Bestimmung der tessinischen KVerf. durch eine den Grundsätzen der BV entsprechende ersetzt werde. A. S. n. F. II 112.

[1]) Vgl. Erste Auflage I, Nr. **86.**

VII. Partialrevision durch Verfassungsdekret des Grossen Rates vom 20. Nov. 1875, in der Volksabstimmung vom 19. Dez. 1875 angenommen (sog. Riformetta), u. a. betr. Einführung der geheimen Stimmabgabe in Gemeindeversammlungen, und

VIII. Partialrevision vom Grossen Rat beschlossen den 24. Nov. 1876, in der Volksabstimmung vom 3. Dez. 1876 angenommen (sog. Riformino), betr. die Wahl des Grossen Rates auf Grund der Wohnbevölkerung der Kreise (Ersatz für Art. 32 Abs. 1 der Verf.). [1])

Eidg. Gewährleistung der beiden Partialrevisionen durch BBeschl. vom 22. Dez. 1876 (mit Vorbehalt betr. Art. 2 und 12 der Riformetta), A. S. n. F. II 559. — Botsch. des BR vom 12. Dez. 1876, B 1876 IV 791; Ber. der Komm. des NR vom 18. Dez. 1876 (Brunner), B 1876 IV 821; Ber. der Mehrheit der Komm. des StR vom 21. Dez. 1876 (Hoffmann), B 1877 I 1; II 22, 507.

Der Grosse Rat des Kts. Tessin ist im Verhältnis der faktischen Bevölkerung, d. h. der Wohnbevölkerung, der gegenwärtigen 38 Kreise nach dem Ergebnis der eidg. Volkszählung des Jahres 1870 zu wählen und zwar je ein Abgeordneter auf 1000 Einwohner, wobei jedoch ein Bruchteil über 500 für 1000 zu berechnen ist; die Einwohner des unausgeschiedenen Gebietes delle Terriciuole sind bis zu dessen Teilung zum Kreise Verzasca zu zählen. [2])

IX. Partialrevision durch Verfassungsdekret des Grossen Rates vom 10. Febr. 1878, den 10. März 1878 in der Volksabstimmung angenommen, zu Art. 15 der Verf., betr. Erhebung der Stadt Bellinzona zum ständigen Amtssitz des Grossen Rates und des Staatsrates.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 22. Juni 1878, A. S. n. F. III 440. — Botsch. des BR vom 12. April 1878, B 1878 II 717; 1879 II 575.

82. X. Partialrevision durch Verfassungsdekret des Grossen Rates vom 8. Jan. 1880, in der Volksabstimmung vom 25. Jan. 1880 angenommen, betr. die Bevölkerungsziffer für die Wahlen in den Grossen Rat, an Stelle des Riformino vom 24. Nov. 1876 tretend. [3])

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 25. Juni 1880, A. S. n. F. V 111. — Botsch. des BR vom 12. Dez. 1879 zum Verf.-Dekret vom 31. Jan., 19. März 1879, B 1879 III 1190, und Ablehnung der eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 23. Dez. 1879, B 1880 II 583. Ber. des BR vom 9. Juni 1880 zum Verf.-Dekret vom 8. Jan. 1880, B 1880 III 294; 1881 II 650.

---

[1]) Vgl. Erste Auflage I, Nr. **87.**

[2]) Vgl. hiezu noch insbesondere Erste Auflage II, Nr. **781, 790, 792, 801;** B 1891 III 986, 1005.

[3]) Vgl. Erste Auflage I, Nr. **88, 89.**

Unter Aufgabe des Grundsatzes des Riformino vom 24. Nov. 1876 nahm ein Tessiner Verf.-Dekret vom 31. Jan. 1879 als Bevölkerungsziffer für die Wahlen in den Grossen Rat die Tessiner und die niedergelassenen Schweizerbürger; den 23. Dez. 1879 verweigerte die BVers. diesem Dekret die eidg. Gewährleistung, worauf ein neues Verf.-Dekret vom 8. Jan. 1880, in der Volksabstimmung vom 25. Jan. angenommen, festsetzte[1]):

> Einziger Art.: Der Grosse Rat wird im Verhältnis von einem Abgeordneten auf je 1200 Seelen der tessinischen Bevölkerung (anime della popolazione ticinese) und der Schweizer (confederati), welche gemäss der BV niedergelassen (domiciliati) sind, gewählt. Der Bruchteil nicht unter der Hälfte wird als ein Ganzes behandelt.
>
> Die Tessiner, welche ihren vorherrschenden und bleibenden Wohnsitz (il loro domicilio principale e permanente) ausserhalb des Kantons haben, und die Fremden sind von der Berechnung der Bevölkerung ausgeschlossen.
>
> Das Gesetz wird die Wahlkreise (le circoscrizioni elettorali) feststellen, deren jedoch nicht weniger als 17 sein dürfen.
>
> Die allgemeinen Wahlen in den Grossen Rat finden am ersten Sonntag des März statt.

Diese Bestimmung wurde von der BVers. den 25. Juni 1880 gewährleistet mit dem Vorbehalt, dass im Sinne des Art. 4 der BV die tessinischen Angehörigen an ihrem Wohnsitze zu zählen sind und auch ihr Stimmrecht dort auszuüben haben.[2])

XI. Partialrevision durch Verfassungsdekret des Grossen Rates vom 10. Febr. 1883, in der Volksabstimmung vom 4. März 1883 angenommen, betr. die Gerichtsorganisation, Aufhebung des Schwurgerichts, passive Wahlfähigkeit, Einführung des fakultativen Referendums (5000 Stimmberechtigte innert Monatsfrist), u. a. m.[3])

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 23. April 1884, A. S. n. F. VII 100. — Botsch. des BR vom 14. April 1883, B 1883 II 373; 1884 II 715.

XII. Partialrevision durch ein Dekret des Verfassungsrates vom 9. Febr. 1891, in der Volksabstimmung vom 8. März 1891 angenommen, betr. Einführung des Proportionalwahlverfahrens u. a.[4])

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 17. April 1891, A. S. n. F. XII 101. — Botsch. des BR vom 31. März 1891, B 1891 I 865; 1892 II 491.

---

[1]) Vgl. über die Stellung, welche die politischen Parteien gegenüber diesem Riformino vom 8. Jan. 1880 anlässlich der Tessiner Wirren im Jahre 1890 einnahmen, oben S. 102, 144 ff., 207, 208.

[2]) Vgl. auch unten S. 345 ff.

[3]) Vgl. Erste Auflage I, Nr. **90.**

[4]) Vgl. Erste Auflage I, Nr. **90a.**

Die wesentlichsten Bestimmungen des Verf.-Dekretes vom 9. Febr. 1891, das unter dem Einfluss der bewaffneten eidg. Intervention von 1890, 1891 zustande gekommen war[1]), sind:

Art. 1. Die Wahl der Mitglieder des Grossen Rates und des Verfassungsrates und der Mitglieder der Gemeinderäte findet nach dem Proportionalwahlverfahren statt, mit der Befugnis des Wählers, für Kandidaten verschiedener Gruppen zu stimmen.[2])

Das Ges. wird die Anwendung dieses Systems näher bestimmen und für die Grossrats- und Verfassungsratswahlen die Wahlkreise feststellen. Der Wahlkreise dürfen nicht mehr als vierzehn sein.[3])

Art. 3. Die Mitglieder der Gerichte Erster Instanz werden direkt . . . durch Volkswahlen gewählt . . .[4])

Art. 5. Die vollziehende Gewalt wird vom Staatsrat (mit vierjähriger Amtsdauer) ausgeübt.

Derselbe ist aus fünf, vom Grossen Rate gewählten Mitgliedern zusammengesetzt . . . .[5])

83. XIII. Partialrevision durch Verfassungsgesetz des Verfassungsrates vom 2. Juli 1892, in der Volksabstimmung vom 2. Okt. 1892 angenommen (Verfassungsreform).

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 29. Dez. 1892, A. S. n. F. XIII 214. — Botsch. des BR vom 18. Nov. 1892, B 1892 V 331: 1893 II 11.

In der Volksabstimmung vom 2. Okt. 1892 wurde das von einem Verfassungsrat den 2. Juli beschlossene Verfassungsgesetz mit 11,115 gegen 2746 Stimmen angenommen; es erhielt den 29. Dez. 1892 vorbehaltlos die eidg. Gewährleistung. Seinem Umfange und seiner Bedeutung nach stellt sich dieses Verf.-Ges. als Totalrevision dar. Die Ausübung der politischen Rechte ist in demselben auf neue Grundlage gestellt, und auch für die Möglichkeit der Abänderung der Verf. ist neues Recht geschaffen. Da jedoch der im März 1892 nach vorausgegangener Initiativbewegung gewählte Verfassungsrat zu einer Partialrevision bestimmter Punkte der Verf. einberufen worden war, sah derselbe von einer Totalrevision der KVerf. ab[6]). Aus dem Inhalt dieses Verfassungsgesetzes ist hervorzuheben:

---

[1]) Vgl. oben S. 179—181.
[2]) Vgl. oben S. 166, 167, 171.
[3]) Vgl. oben S. 170.
[4]) Vgl. oben S. 179, 180.
[5]) Vgl. oben S. 179, 180.
[6]) Vgl. oben S. 184.

Nach Art. 1, Art. 2 der Verf. von 1830 ersetzend, beruht die Souveränetät des Kantons ihrem Wesen nach in der Gesamtheit der Bürger; sie wird vom Volke entweder direkt ausgeübt oder durch die unter sich verschiedenen und getrennten Gewalten.

Die gesetzgebende Gewalt (Art. 2—13) wird unter Vorbehalt des Rechts des Volkes von dem Grossen Rate ausgeübt. Die Initiative zur Gesetzgebung kann jedoch ausgehen vom Staatsrat, von einem Mitglied des Grossen Rates oder vom Volke. Bis jetzt war sie dem Staatsrate (Art. 23, § 2 Verf. von 1830) und dem Grossen Rate (Art. 2 des Verf.-Ges. 1855) vorbehalten.

Der Grosse Rat wird in der Weise gewählt, dass auf je 1200 Seelen niedergelassener tessinischer und schweizerischer Bevölkerung ein Abgeordneter entfällt. Ein Überschuss von mindestens 600 Seelen wird 1200 Seelen gleich gerechnet (Art. 2 des Verf.-Dek. 1880). Neu ist die den tessinischen Bürgern eingeräumte Vergünstigung, die in eidg. oder kant. öffentlichem Dienst im Auslande wohnen; diese Bürger werden als im Kanton niedergelassen betrachtet.

Es sollen nicht mehr als zwölf Wahlkreise bestehen, die vom Gesetze in der Weise festzusetzen sind, dass jeder eine ungerade Anzahl von Abgeordneten erhält und diese Zahl mindestens fünf beträgt. Diese Vorschrift und die Bestimmungen betr. die Art der Quotientenberechnung (Hondt'sches System) und die Nichtberücksichtigung einer Gruppe, die den Wahlquotienten nicht erreicht hat, stellen sich als Neuerungen gegenüber der Bestimmung in Art. 1 des Verf.-Dekrets 1891 dar.

Die Mitglieder des Grossen Rates bleiben vier Jahre im Amte und sind immer wieder wählbar. Die allgemeinen Wahlen finden alle vier Jahre am ersten Sonntag des März statt.

Der Grosse Rat versammelt sich ordentlicherweise zweimal im Jahre: am dritten Montag des April und am ersten Montag (bis jetzt am dritten) des November. Die Art. 4—8 enthalten Bestimmungen über die Befugnisse und das Verfahren des Grossen Rates, die zum Teil mit den in der Verf. von 1830 (Art. 24 und 25) enthaltenen überein stimmen. Vermindert sind sie insbesondere mit Bezug auf die, jetzt dem Volke übertragenen, Wahlen der Richter, des Staatsrates und der Ständeräte.

Der Art. 10 führt als Neuerung das Initiativrecht des Volkes in Gesetzgebungsangelegenheiten ein. «Unter Volksinitiative ist das Recht verstanden, dem Grossen Rate die Annahme, die Ausarbeitung, die Abänderung oder die Aufhebung eines Gesetzes oder Beschlusses zu beantragen. Das Begehren muss von mindestens 5000 stimmberechtigten Bürgern unterzeichnet sein.» Bis jetzt bestand das Recht der Volks-

initiative bloss in Verf.-Angelegenheiten (Art. 15 des Verf.-Dekretes vom 20. Nov. 1875).

Die Ständeräte wurden bis jetzt jedes Jahr vom Grossen Rate in der Frühjahrssitzung gewählt (Art. 24, § 6 Verf. 1830). Von jetzt an werden die Ständeräte vom Volke alle drei Jahre, am letzten Sonntag des Februar, in einem einzigen, aus dem ganzen Kanton gebildeten Wahlkreis gewählt (Art. 14).

Die vollziehende Gewalt steht dem Staatsrat zu; er wurde bis anhin vom Grossen Rate ernannt (Art. 5 des Verf.-Dekretes 1891); jetzt wird er vom Volke direkt nach dem proportionalen Wahlsystem in einem einzigen, aus dem ganzen Kanton gebildeten Wahlkreis gewählt. Er steht 4 Jahre im Amt. Eine Neuerung ist das Abberufungsrecht des Volkes; die Ausübung dieses Rechtes wird auf dem Wege der Gesetzgebung geordnet werden (Art. 15).

Betr. die richterliche Gewalt bringt die Verf.-Novelle in Art. 16 bis 24 hauptsächlich folgende Neuerungen:

Herabsetzung der Amtsdauer der Friedensrichter von sechs auf vier Jahre.

Die Bezirksgerichtspräsidenten werden direkt vom Volke gewählt, nach der Gesamtwahl der Gerichte. Die Volkswahl der Mitglieder der Gerichte erster Instanz wurde schon 1891 eingeführt.

Auch das Appellationsgericht wird vom Volke, nicht mehr vom Grossen Rat gewählt.

Die Anklagekammer besteht aus einem Präsidenten, der vom Volke gewählt wird, und aus zwei Mitgliedern, die der Grosse Rat aus den vom Volke gewählten Ersatzmännern des Appellationsgerichtes ernennt.

Die Gesamtwahlen der Mitglieder der Gerichte erster Instanz (Bezirksgerichte) und des Appellationsgerichts und ihrer Ersatzmänner finden nach dem System der beschränkten Stimmgabe statt, die Ersatzwahlen nach demjenigen der absoluten Mehrheit.

Das Initiativrecht zu einer Verf.-Revision steht zu: für die Totalrevision dem Staatsrat, der Mehrheit des Grossen Rates, dem Volke, wenn 7000 Unterschriften sie verlangen; für die Partialrevision: dem Staatsrat, dem Volke, wenn mindestens 7000 Unterschriften (Art. 26 und 27) vorliegen. Der Art. 28 bestimmt, worin das Recht der Volksinitiative für eine Partialrevision der Verfassung besteht, und welche Stellung der Grosse Rat ihr gegenüber einzunehmen befugt ist. Der Grosse Rat kann dem von den Initianten vorgeschlagenen Entwurfe beistimmen oder ihm einen andern über den gleichen Gegenstand entgegenstellen; beide müssen dann gleichzeitig der Volksabstimmung unterstellt werden. Wenn das Volksbegehren nur in der Form eines allgemein gehaltenen Antrags gestellt ist, so ist der Grosse Rat ver-

pflichtet, einen Revisionsentwurf im Sinne des Begehrens auszuarbeiten. Art. 30 bestimmt, dass eine Verf.-Revision von der absoluten Mehrheit derjenigen Bürger, die an der Abstimmung teilnehmen, angenommen sein muss, ohne Berücksichtigung der leeren Stimmzettel.[1])

Durch die Vorgänge des Jahres 1890 belehrt, hat man zur Beseitigung jedes Zweifels in Art. 32, Abs. 2, festgesetzt, dass die Volksabstimmung binnen 40 Tagen, von der Eingabe des Volksbegehrens an gerechnet, stattfinden müsse, wenn diese Eingabe in den Monaten September bis Januar erfolgt, in den andern Fällen am ersten Sonntag im November.[2])

Eine Volksabstimmung darf nur in der Zeit vom ersten Sonntag des November bis zum ersten Sonntag des März stattfinden.

Eine Neuerung gegenüber dem Art. 7 des Verf.-Dekrets von 1883, der das fakultative Gesetzes- und Beschluss-Referendum eingeführt hatte, liegt darin, dass auf das Begehren von 5000 Bürgern eine Referendumsabstimmung über nicht dringliche Gesetze, sowie über solche Beschlüsse, die allgemein verbindlicher Natur sind oder die eine Ausgabe von mehr als Fr. 200,000 zur Folge haben, stattfinden muss, Art. 31.

Die Tessiner und die Schweizerbürger üben in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten ihre politischen Rechte in der Gemeinde aus, wo sie seit drei Monaten niedergelassen sind. Die im Ausland niedergelassenen Tessiner, welche wieder im Kantone Wohnsitz nehmen, üben die politischen Rechte in der Gemeinde aus, wo sie seit 20 Tagen ihren wirklichen Wohnsitz haben, Art. 33. Diese letztere Bestimmung ist neu im Vergleich zu den frühern Verf.-Vorschriften. Die Rechtsprechung war schwankend; die Materie war durch das Ges. vom 5. Dez. 1890, das auf einem Kompromiss der politischen Parteien beruhte, geregelt worden, wobei jedoch für die Tessiner, welche vom Auslande heimkehrten, um ihre politischen Rechte in ihrer letzten Wohnsitzgemeinde im Kanton auszuüben, ein Aufenthalt zu Hause von einem Monat vorgeschrieben war.[3])

XIV. Partialrevision durch Verfassungsdekret des Grossen Rates vom 18. Jan. 1894, in der Volksabstimmung vom 4. März 1894 angenommen, betr. Festsetzung des Sitzes des Appellationsgerichtes in Lugano.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 18. Dez. 1894, A. S. n. F. XIV 692. — Botsch. des BR vom 20. Nov. 1894, B 1894 III 972; 1895 II 110.

84. XV. Partialrevision durch Verfassungsdekret des Grossen Rates vom 16. Juni 1893, in der Volksabstimmung vom

[1]) Vgl. oben S. 129 ff., X.
[2]) Vgl. oben S. 99, III.
[3]) Vgl. hiezu Ziff. XV (Nr. **84**) und oben S. 166, 171, 172.

5. Nov. 1893 angenommen, über das Stimmrecht der im Auslande wohnenden Tessiner, betr. Abänderung des Art. 33 Abs. 2 des Verf.-Ges. vom Jahre 1892.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 25. März 1896, A. S. n. F. XV 436. — Botsch. des BR vom 31. Mai 1895, B 1895 III 217; 1897 I 366. Stenogr. Bulletin der BVers. 1895, V S. 543–585; 1896, VI S. 137–180.

Das vom Grossen Rat des Kts. Tessin den 16. Juni 1893 beschlossene, in der Volksabstimmung vom 5. Nov. 1893 mit 13,620 gegen 739 Stimmen angenommene Verfassungsdekret über das Stimmrecht der im Auslande wohnenden Tessiner, betr. Abänderung des Art. 33 Abs. 2 der Verf.-Reform von 1892, erhielt durch BBeschl. vom 25. März 1896 die eidg. Gewährleistung.

Art. 33 Abs. 2 der Verf.-Reform von 1892 lautete:

> Die im Ausland niedergelassenen Tessiner, die wieder im Kanton Wohnsitz nehmen, üben ihre politischen Rechte in der Gemeinde aus, wo sie seit zwanzig Tagen ihren wirklichen Wohnsitz haben.

Er wurde durch das Verf.-Dekret vom 16. Juni 1893 wie folgt abgeändert:

> Die Tessiner im Ausland, die zu einer im Haushaltungsregister (Register der Herde) einer Gemeinde des Kantons eingetragenen Haushaltung (fuoco, Herd) gehören, üben das Stimmrecht in dieser Gemeinde aus, unter Vorbehalt der Fälle, in denen das Gesetz sie vom Stimmrecht ausschliesst.

Hierauf hat der Grosse Rat des Kts. Tessin den 15. Jan. 1894 folgende Verordnung erlassen:

> In das Stimmregister sind einzutragen die Tessiner und die Schweizerbürger, die das 20. Altersjahr zurückgelegt haben und seit drei Monaten in der Gemeinde niedergelassen sind, sowie die Tessiner im Auslande, die zu einer im Haushaltungsregister einer Gemeinde eingetragenen Haushaltung (fuoco) gehören, unter Vorbehalt der im Gesetz vom 15. Juli 1880 vorgesehenen Ausschliessungsfälle.
>
> Die Tessiner im Ausland, die zu einer Haushaltung gehören, die in den Registern von zwei oder mehreren Gemeinden eingetragen ist, sind in das Register ihrer Heimatgemeinde aufzunehmen, es sei denn dass ihre Familie in einer andern Gemeinde des Kantons wohnt; in diesem Falle sind sie in das Register dieser Gemeinde einzuschreiben.

Der Staatsrat des Kts. Tessin betonte in einem Schreiben vom 1. Dez. 1893 an das eidg. Justizdep., dass mit der in Frage stehenden Bestimmung «ein Grundsatz in der Verfassung Aufnahme

gefunden habe, der den Wünschen und Anschauungen des ganzen tessinischen Volkes entspricht. Als diese Bestimmung, welche den Ausgewanderten das Stimmrecht wieder erteilt, dem Volke zur Genehmigung unterbreitet wurde, stiess sie bei den politischen Parteien im Kanton auf keinerlei Widerspruch, die Parteien beeilten sich vielmehr, durch ihre Organe die Zustimmung zu derselben zu erklären.» Trotzdem ist nachträglich gegen das Verf.-Dekret von G. Respini «namens des kantonalen konservativen Komites» Einsprache erhoben worden. In einer Eingabe vom 12. Dez. 1893 an die BVers. behauptete er, es bestehe ein Widerspruch zwischen den Erklärungen, die der Tessiner Staatsrat über die Bedeutung der Verfassungsnovelle vor und nach dem 16. Juni 1893 abgegeben habe; dem Verf.-Dekret liege nicht der Begriff des Wohnsitzes, sondern ausschliesslich der der Gemeindeangehörigkeit (attinenza) zu Grunde; dem Ausdruck des Volkswillens sei ein unrichtiger Sinn unterschoben worden; der Wille des Volkes sei darauf gerichtet gewesen, das Stimmrecht der Auswanderer ohne irgend eine aus dem Erfordernis des Wohnsitzes hergeleitete einschränkende Bedingung wiederherzustellen.

Von der BVers. wurde dem Verf.-Dekret die eidg. Gewährleistung nicht ohne erheblichen Widerspruch erteilt; der BBeschl. vom 25. März 1896 wurde im StR nur mit 21 gegen 18 und im NR mit 89 gegen 45 Stimmen angenommen; auch die Mitglieder des BR waren geteilter Meinung. Die Übereinstimmung der Verf.-Novelle mit dem Bundesrecht begründete die Botsch. des BR vom 31. Mai 1895 wie folgt:[1])

1. Die prinzipielle Bedeutung der Revision vom 16. Juni 1893 wird durch Hervorhebung folgender Hauptpunkte klargestellt:

a. Bei der Beratung der Verfassungsnovelle ist ausdrücklich erklärt worden, dass die Frage des Stimmrechts nicht mit der Frage der Repräsentationsbasis (Bevölkerungsziffer) für den Grossen Rat des Kantons Tessin verknüpft werden solle. Die Frage der Repräsentationsbasis für den Tessiner Grossen Rat war wiederholt Gegenstand der Beratung und Beschlussfassung der Tessiner- und der BBehörden. Das zur Zeit geltende Tessiner Recht beruht auf dem Grundsatz, dass «auf je 1200 Seelen der sesshaften (niedergelassenen) tessinischen und eidgenössischen Bevölkerung» (popolazione ticinese e confederata domiciliata, Verf.-Reform

[1]) Vgl. v. Salis, Das Stimmrecht der im Auslande wohnenden Tessiner, Rechtsgutachten dem h. Staatsrat des Kts. Tessin erstattet, Basel Sept. 1894 (in französischer Übersetzung, Bellinzona 1894). a. A. Hilty im Politischen Jahrbuch a. O. 1895, IX S. 399, 1896, X S. 527—529.

1892, Art. 2 Abs. 1)[1]) ein Abgeordneter in den Grossen Rat zu wählen ist. Die Annahme dieses Grundsatzes, der z. B. nicht dem für den NR geltenden System entspricht, war im Jahre 1879 den Tessinern vom BR empfohlen worden; er wird im Tessin seit dem Jahre 1880 befolgt[2]) und das Verf.-Dekret von 1893 ändert nichts daran.

b. Die Novelle lässt auch das inner- und interkantonale Stimmrecht unberührt. Das bisherige Recht bleibt in Kraft, soweit es sich handelt um das Stimmrecht der im Tessin wohnenden Tessiner und Schweizer aus andern Kantonen, und soweit es sich handelt um das Stimmrecht der zwar in der Schweiz, aber nicht im Heimatkanton wohnenden Tessiner. Bezüglich des inner- und interkantonalen Stimmrechts bleibt Art. 33 Abs. 1 der Verf.-Reform von 1892 in Kraft, der also lautet:

> Die Bürger des Kantons Tessin und die Schweizerbürger anderer Kantone üben ihre politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten in der Gemeinde aus, wo sie seit drei Monaten niedergelassen sind.

Das hier ausgesprochene Prinzip ist seit dem Tessiner Gesetz vom 15. Juli 1880 in Kraft. Und die BBehörden hatten im Laufe der Zeit des öftern Anlass, seine richtige Bedeutung und Wirkung gegenüber einer missbräuchlichen Praxis zu betonen.[3])

c. Mit Rücksicht auf die ins Ausland ziehenden und im Ausland wohnenden Tessiner dagegen bringt die Verf.-Novelle eine einschneidende Neuerung: es wird für die Zukunft die bisher beobachtete Unterscheidung fallen gelassen, wonach die sog. periodischen Auswanderer im Tessin ihr Stimmrecht ausüben konnten, die dauernd Ausgewanderten dagegen nicht. Die Novelle bestimmt, dass jeder Tessiner, der, gleichviel ob dauernd oder nur vorübergehend, im Auslande lebt, in der tessinischen Gemeinde, in deren Haushaltungsregister er eingetragen ist, ein politisches Domizil besitzt, an dem er jederzeit — sofern er nur persönlich anwesend ist — von seinem kantonalen Aktivbürgerrecht Gebrauch machen kann. Diese Gemeinde ist die Heimatgemeinde, es wäre denn, dass die Familie, welcher der im Auslande lebende Tessiner angehört, nicht in ihrer Heimatgemeinde, sondern in einer andern Gemeinde des Kantons Tessin wohnt. Bei dem solchermassen bestimmten politischen Domizil der landesabwesenden Tessiner handelt es sich natürlich nicht um einen wirklichen tatsächlichen Wohnsitz, sondern um ein sog. gesetzliches Domizil.

2. Durch die bisherige Praxis der BBehörden ist die Frage keineswegs präjudiziert, ob einer kant. Verf.-Bestimmung, die dem im Aus-

[1]) Vgl. oben S. 331.
[2]) Vgl. oben Ziff. VI, VIII, X und Erste Auflage I, Nr. **88, 89.**
[3]) Vgl. Erste Auflage II, Nr. **790—796, 834.**

lande weilenden Kantonsbürger, unter dem Gesichtspunkte eines ihm in der Heimat zustehenden gesetzlichen Domizils, die Stimmberechtigung zuerkennt, die eidg. Gewährleistung zu erteilen sei. In der präzisen Form, wie sich diese Frage heute darstellt, war sie vor den BBehörden noch nie aufgeworfen und ist sie daher von ihnen bis jetzt noch nie prinzipiell entschieden worden. Denn wenn auch die BGesetzgebung den tatsächlichen Wohnsitz in der Schweiz als eine der Voraussetzungen für die Ausübung des eidg. Stimmrechtes aufstellt, und wenn in der Mehrzahl der Kantone die kantonale Gesetzgebung ein Gleiches statuiert, so folgt daraus allein noch nicht, dass die Kantone verpflichtet seien, für ihr Gebiet in diesem Punkte der BGesetzgebung zu folgen. Eine anderweitige Normierung der Bedingungen der Stimmrechtsausübung ist damit nicht ausgeschlossen.

Auch die Grundsätze, die von der bisherigen bundesrechtlichen Praxis zur Geltung gebracht worden sind und deren Festsetzung insbesondere durch die Prüfung tessinischer Verfassungsgesetze veranlasst worden ist, enthalten für die heute zu beantwortende Frage kein zwingendes Präjudiz. Im Kanton Tessin hatte es sich früher zunächst darum gehandelt, den Grundsatz zur Anerkennung und Durchführung zu bringen, dass die Ausübung des Stimmrechtes innerhalb des Kantons am Wohnsitz und nicht mehr in der kantonalen Heimatgemeinde zu erfolgen habe.[1]) Zur Zeit der politischen Wirren, die in den Jahren 1889 und 1890 eidg. Interventionen zur Folge gehabt hatten, wurde allerdings der Unterschied zwischen periodischen Auswanderern und dauernd Ausgewanderten aufgestellt; es wurde dabei festgesetzt, dass dem dauernd Ausgewanderten bei seiner Rückkehr das Stimmrecht erst nach Ablauf einer bestimmten Frist wieder zuerkannt werde; diese Bestimmung wurde indessen nicht als eine Forderung und Konsequenz des geltenden BRechtes erlassen, sondern weil sie geeignet schien, das Land zu beruhigen und für die Zukunft Ordnung zu schaffen. Das war denn auch der leitende Gedanke der Abordnung des BR, die anlässlich der Versöhnungskonferenzen am 16. Oktober 1890 den Tessiner Delegierten unter anderm folgende Erklärung abgab: «Die BBehörden haben nicht die Absicht, sich mehr als durchaus notwendig in Eure Wahleinrichtungen zu mischen. Wir wünschen, dass Ihr dieselben selbst umgestaltet in einem Sinne, welcher zugleich Euern besondern Anschauungen auf diesem Gebiete und den Anforderungen einer dauernden und gerechten verfassungsmässigen Ordnung entspricht . . . Ihr müsst eine Wahlgesetzgebung schaffen, welche in bestimmter Weise den Wohnsitzbegriff feststellt»[2]) . . .

[1]) Vgl. Nr. **81.**
[2]) Vgl. oben S. 146; 148 Ziff. 1, 151, 158 Ziff. 2, 166, 171, 173 f., 178.

Die nunmehrige Verf.-Novelle ist diesem Ansinnen — nachdem anderweitige versuchte Lösungen nicht befriedigt hatten — dadurch gerecht geworden, dass sie unterschiedslos für alle im Ausland wohnenden Tessiner den Begriff des gesetzlichen Wohnsitzes aufstellt und so ihnen allen die Berechtigung zur Ausübung ihres Stimmrechtes prinzipiell und uneingeschränkt zuerkennt. Die Novelle hat damit unzweifelhaft den heissesten Wünschen dieser Tessiner selbst Rechnung getragen, und sie ist den im ganzen Volke herrschenden Anschauungen entgegengekommen. Es wird nun allerdings eingewendet, dass es bei der Zulassung der im Auslande wohnenden Tessiner zu einer Abstimmung im Kanton nie möglich sein werde, Ordnung und Zuverlässigkeit in die Stimmregister zu bringen, und dass die berüchtigten Wählerzüge (treni elettorali) die Regierung des Landes vom Spiele des Zufalls abhängig machen und sie verhindern werden, einen starken und sichern Halt im Lande selbst zu finden. Diese und ähnliche Behauptungen sind Übertreibungen. Die Hauptsache ist, dass in den Stimmregistern Ordnung herrsche, und diese Ordnung ist gerade hinsichtlich der Tessiner im Auslande gemäss dem Novellenrecht leichter und sicherer herzustellen und zu erhalten, als auf Grund der gesetzgeberischen Versuche der Jahre 1890 und 1892. Die Wählerzüge können übrigens nie mehr die Bedeutung erlangen, die sie zur Zeit der Wirren besessen haben mögen; denn seit Einführung des proportionalen Wahlverfahrens hat die mit solchen Wählerzügen zu erzielende grössere Anzahl von Stimmen nicht denselben Einfluss, wie zur Zeit der Herrschaft des Prinzips des absoluten Mehrs.

Von entscheidender Bedeutung ist der Gesichtspunkt der Rechtseinfachheit und Rechtsgewissheit, woraus die Rechtssicherheit resultiert. Dass aber von dieser Erwägung aus dem System des Verf.-Dekrets vom 16. Juni 1893 vor dem der frühern Gesetze der Vorzug gebührt, dürfte nicht bestritten werden. Ist einmal die Heimatgemeinde des im Auslande wohnenden Tessiners ermittelt — und das wird stets leicht möglich sein — so ist damit auch, wenigstens in der Regel, sein politisches Domizil festgestellt. Anderseits hätten sich im Laufe der Zeit trotz den gesetzlichen Detailvorschriften, vielleicht gerade ihretwegen, die Schwierigkeiten häufen müssen, die sich bei der Bestimmung ergeben, ob jemand zu den periodischen oder zu den nicht periodischen Auswanderern gehöre; der Wohnsitz fällt eben nicht zusammen mit dem Ort des jeweiligen Verweilens und Aufenthaltes, sondern er muss aus einer Reihe von verschiedener Würdigung unterliegenden Umständen ermittelt werden.

Durch die Einführung eines gesetzlichen politischen Wohnsitzes für alle im Auslande lebenden Tessiner ist in der Frage der Ausübung des Stimmrechtes nach aussen hin das einheitliche Prinzip des Wohn-

sitzes gewahrt; nach dem Kern der Sache dagegen ist für sie allerdings -- wenn auch in anderer Form, als früher — das Stimmrecht wieder mit der Gemeindeangehörigkeit (attinenza) verknüpft worden. Es ist nicht daran zu zweifeln, dass, vom Standpunkte der Zweckmässigkeit aus betrachtet, dieses System gegenüber dem der zweierlei Auswanderer den Vorzug verdient. Die Erfahrung hat übrigens inzwischen bereits die Überlegenheit des neuen Verfahrens über das im Ges. von 1890 vorgesehene in unzweifelhafter Weise dargetan . . . . Denn während in jedem einigermassen wichtigen Falle die Anwendung des Ges. von 1890 Hunderte von Wahlrekursen hervorzurufen pflegte [1]), ist unter dem neuen Systeme die Zahl derselben ganz unbedeutend gewesen.

3. Nach Art. 6, Abs. 2, litt. a der BV übernimmt der Bund die Gewährleistung der kant. Verfassungen, insofern sie nichts den Vorschriften der BV Zuwiderlaufendes enthalten. Durch die Praxis ist längst ausser Zweifel gesetzt, dass bei der Frage der eidg. Gewährleistung einer kant. Verf.-Vorschrift nicht nur die ausdrücklichen Normen der BV in Betracht zu ziehen sind, sondern der gesamte Inhalt des geltenden Bundesrechtes. Danach ist die Frage zu beantworten: Steht das Tessiner Verf.-Recht, wie es in der Novelle vom 16. Juni 1893 enthalten ist, im Widerspruch mit Bundesrecht, indem es den im Auslande lebenden Tessinern unterschiedslos die Ausübung kantonalen und kommunalen Stimmrechtes in der Heimat dadurch ermöglicht, dass es einem jeden ein gesetzliches Domizil im Kanton zuschreibt?

Diese Frage ist zu verneinen, und daraus folgt, dass dem Verf.-Dekret die eidg. Gewährleistung nicht vorenthalten werden kann. Ein Widerspruch zwischen dem Inhalt des Dekretes und dem Bundesrecht läge nur dann vor, wenn im Bundesrecht ein Grundsatz etwa folgenden Inhalts als geltend anerkannt werden müsste:

> Der Schweizer, der in der Schweiz keinen wirklichen Wohnsitz hat, vielmehr im Ausland wohnt, kann in der Schweiz sein Stimmrecht nicht ausüben.

Man ist darüber einig, dass ein solcher Satz, in dieser Allgemeinheit und Vollständigkeit formuliert, sich in keiner Quelle des Bundesrechtes findet. Er kann aber auch nicht aus Sinn und Geist des Bundesrechtes abgeleitet werden, und das, wie uns scheint, aus folgenden Gründen:

a. Es geht nicht an, dasjenige, was durch Bundesrecht hinsichtlich der ausserhalb ihres Heimatkantons oder ihrer Heimatgemeinde, aber in der Schweiz niedergelassenen Schweizerbürger festgesetzt ist, ohne weiteres auch als massgebend zu betrachten für die im Ausland wohnenden Schweizerbürger. Die Entwicklung der internen schweiz.

[1]) Vgl. auch oben S. 172, 173, 176, 178; unten S. 352.

Verhältnisse, insbesondere derjenigen von Kanton zu Kanton, hat dazu geführt, den «niedergelassenen» Schweizerbürgern im Kanton und am Orte der Niederlassung politische Rechte von Bundeswegen zu garantieren, vgl. Art. 43, 47 der BV. Anfangselemente dieser Entwicklung sind schon in der Mediationsakte (Art. 4) niedergelegt. Seit den dreissiger Jahren wurde sie von einzelnen liberalen Kantonen begünstigt. In den Jahren 1848 und 1874 ist sie durch die BGesetzgebung wesentlich gefördert worden. Ihren Abschluss hat sie noch heute nicht gefunden: denn nur dem Niedergelassenen, nicht auch dem Aufenthalter ist der Genuss der politischen Rechte im Wohnsitzkanton von Bundeswegen garantiert; und nicht sofort, sondern erst nach einer «Niederlassung von drei Monaten» muss dem Niedergelassenen das kant. Stimmrecht erteilt werden. Sodann ist es ein gleichfalls schon in der Mediationsakte richtig ausgesprochener Gedanke, dass niemand in mehr als einem Kanton politische Rechte ausüben dürfe, und dass daher, wer im Niederlassungskanton stimmberechtigt ist, im Heimatkanton sein Stimmrecht nicht soll ausüben können.

Im Verhältnis zum Ausland hat zu einer derartigen Entwicklung niemals die geringste Veranlassung bestanden. Eine Interessengemeinschaft, wie sie unter den zum Bundesstaat verbündeten Kantonen begründet wurde, kann zwischen dem Ausland und der Schweiz nicht bestehen. Die Stärkung des einheitlichen staatlichen Gesamtbewusstseins, gefördert durch Erteilung politischer Rechte an den Niedergelassenen, fällt im Verhältnis zum Ausland weg. Die Erteilung der politischen Rechte in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten an den kantonsfremden niedergelassenen Schweizer beschleunigt seine politische und soziale Annäherung an die Kantonsangehörigen und bewirkt, dass er im Niederlassungskanton in nicht allzu langer Zeit aus einem Kantonsfremden ein Kantonsangehöriger wird, womöglich unter Aufgabe seines bisherigen Heimatrechtes; entsprechende Bestrebungen mit Rücksicht auf den im Ausland wohnenden Schweizer zu begünstigen, dazu hat die Eidgenossenschaft keinen Beruf. Und so lag und liegt nie ein Grund vor, von «Bundeswegen» den im Ausland lebenden Schweizern die Ausübung ihres kant. Stimmrechtes in der Heimat zu untersagen. Ein derartiges Verbot besteht in der Tat nicht und darf auch nicht aus Art. 43 der BV durch angeblich entsprechende Anwendung der Vorschriften dieses Artikels hergeleitet werden.

Ebensowenig sind die in den Art. 4 und 60 der BV niedergelegten Prinzipien geeignet, ein bundesrechtliches Verbot der Stimmrechtsausübung zu Lasten der im Ausland lebenden Schweizer zu begründen: Es ist gewiss mehr wie gewagt, als Konsequenz der bundesrechtlich vorgeschriebenen Rechtsgleichheit und Gleichhaltung der kantonsfremden Schweizer mit den Kantonsbürgern den Satz hinzustellen, dass innerhalb

der Schweiz der kantonsfremde Schweizer und der Kantonsangehörige ihr Stimmrecht an ihrem Wohnorte und nur dort auszuüben haben; denn gälte dieser Satz, so wäre die dreimonatliche Karenzfrist des Art. 43 der BV längst dahingefallen, ferner müsste der kantonsfremde «Aufenthalter» nicht nur dem kantonsangehörigen Aufenthalter im Stimmrecht gleichgestellt werden, sondern beiden müsste gleich dem Ortsangehörigen gestattet sein, an ihrem Wohnorte sofort und ohne Karenzfrist ihr Stimmrecht auszuüben. Auch der im Ausland lebende Tessiner ist und bleibt Tessiner; die erste und hauptsächlichste Voraussetzung für das Stimmrecht — den Besitz des Bürgerrechtes — teilt er also mit dem Tessiner im Inland; und wenn daher beide vom kantonalen Gesetzgeber rechtsgleich und nicht rechtsungleich behandelt werden, wenn demgemäss der Tessiner im Ausland nicht an der Ausübung seines Stimmrechtes verhindert wird, so ist hiergegen vom Standpunkt der bundesrechtlichen Rechtsgleichheit nichts einzuwenden. Der kantonsfremde Schweizer aber, der im Kanton Tessin sein Stimmrecht ausübt, kann vom Standpunkt des Bundesrechtes aus nur Gleichstellung mit den Kantonsbürgern verlangen, nicht Besserstellung; es ginge aber über die ihm gebührende Gleichstellung hinaus, wenn um seinetwillen, aus Rücksicht für ihn, der im Ausland lebende Tessiner von der Ausübung des Stimmrechtes im Tessin ausgeschlossen werden müsste.

Der Schweizer, der in der Schweiz keinen Wohnsitz hat, ist allerdings in eidg. Angelegenheiten von der Ausübung des Stimmrechts ausgeschlossen. Dieser in konstanter Praxis befolgte Satz ist aber kein verfassungsrechtlicher Grundsatz, sondern findet seine Begründung in gesetzlichen Bestimmungen. (Vgl. BV 1848, Art. 42 Abs. 1 und Art. 63, BV 1874, Art. 43 Abs. 2 und Art. 73, sodann BG betr. die Wahl der Mitglieder des Nationalrates vom 21. Dez. 1850, Art. 4, und BG betr. die eidg. Wahlen und Abstimmungen vom 19. Juli 1872, Art. 3.) Was übrigens für das eidg. Stimmrecht Rechtens ist, muss deshalb noch nicht auch für das kantonale Stimmrecht gelten. Nirgends verlangt das Bundesrecht, dass die Voraussetzungen zur Ausübung des kantonalen Stimmrechtes die gleichen seien, wie die für das eidg. Stimmrecht aufgestellten; und es besteht weder ein rechtliches, noch ein politisches Interesse, eine solche Übereinstimmung nach jeder Hinsicht herbeizuführen.

b. Die Ausübung des eidg. Stimmrechts hat am schweizerischen Wohnsitze zu erfolgen. Erfordernis ist der Besitz des Schweizerbürgerrechtes; der Unterschied zwischen kantonsangehörigen und kantonsfremden Schweizern ist dabei ohne Belang. Der Vorschrift, dass die Stimmabgabe am «politischen Domizil» zu erfolgen habe, liegt denn auch keinerlei politisches Motiv zu Grunde; es ist eine blosse Ordnungsvorschrift. Höchst beachtenswert ist nun, wie der eidg. Begriff des

politischen Domizils nach und nach die Entwicklung des kant. Rechtes beeinflusst, und wie er sich hier den Begriffen: Ortsangehörigkeit, Kantonsangehörigkeit, Niederlassung, Aufenthalt substituiert hat. Nicht nur haben die Kantone den althergebrachten Unterschied zwischen Niederlassung und Aufenthalt zum Teil fallen gelassen, sondern sie stellen mit Bezug auf die Ausübung des Stimmrechts, gleich dem eidg. Recht, ausschliesslich auf den Wohnsitz ab. Allein diese Entwicklung ist keine vom Bundesrecht gebotene; den Kantonen steht durchaus frei, den Begriff des «politischen Domizils» gerade in der ihm vom Bundesrecht gegebenen Gestalt zu recipieren oder ihn anders zu gestalten. Wenn daher die Kantone den Wohnsitz für die Ausübung des Stimmrechtes in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten als massgebend erklären, so haben sie bloss die durch Art. 43 der BV gesetzten Schranken zu beobachten; im übrigen sind sie in der Ausgestaltung dieses Wohnsitzbegriffes frei.

Daraus ergibt sich folgendes: Vom Standpunkt des Bundesrechtes aus darf den Kantonen nicht untersagt werden, festzusetzen: durch Wegziehen ins Ausland geht das kantonalrechtliche politische Domizil im Kanton nicht unter; oder: jeder Kantonsbürger, der im Ausland lebt, hat an einem bestimmten Orte im Kanton sein politisches Domizil, woselbst er in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten sein Stimmrecht auszuüben befugt ist.

c. Schwerlich zutreffend ist es ferner, wenn man sich in Ermangelung positiver Normen auf allgemeine Gesichtspunkte zu stützen sucht, um den Ausschluss der im Ausland lebenden Schweizer von der Ausübung ihres kantonalen Stimmrechtes zu begründen, auf Gesichtspunkte, die de lege ferenda, nicht aber de lege lata von Bedeutung sein mögen. Indem der kantonale Gesetzgeber dem Kantonsbürger, der im Ausland lebt, die Ausübung des kantonalen Stimmrechtes ermöglicht, lässt er sich von der Erwägung leiten, dass von diesem Bürger angenommen werden darf, er bekunde im allgemeinen ein gleich intensives Interesse am öffentlichen Leben des Kantons, wie der landesanwesende Bürger, und dass ihm die aus verschiedenen Gründen verursachte tatsächliche Entfernung aus der Heimat in seiner politischen Rechtsstellung dann nicht zum Nachteile gereichen soll, wenn er zur Zeit einer Wahl oder Abstimmung in die Heimat zurückkehrt, welche Rückkehr in die Heimat infolge der modernen Verkehrseinrichtungen leichter möglich ist, als in früheren Zeiten.

Solche und ähnliche Erwägungen haben natürlich ein ganz besonderes, ja ein entscheidendes Gewicht in einem Kantone, in dem, wie dies für den Tessin der Fall ist, die volkswirtschaftlichen Verhältnisse grosse Klassen der männlichen Bevölkerung geradezu zwingen, einen mehr oder minder ansehnlichen Teil ihres Lebens ausserhalb des

Landes zuzubringen. Soll der Ausgewanderte trotz der oft langen Abwesenheit die Anhänglichkeit an die heimische Scholle bewahren, soll sein Interesse an den Landesangelegenheiten nicht erblassen, so empfiehlt es sich — so dachte der tessinische Gesetzgeber — jede Gelegenheit wahrzunehmen, die ihn mit dem Leben des Landes in werktätige Verbindung bringt; es gilt, ihm damit zu bezeugen, dass er auch in der Fremde als ein Landeskind betrachtet wird, dass er zu jeder Zeit, auch bei nur vorübergehendem Besuche, als ein gleichberechtigtes Glied der grossen tessinischen Familie aufgenommen wird. Solche Verhältnisse, wie sie in dieser Beziehung der Kanton Tessin aufzuweisen hat, bestehen, wenigstens in annähernd gleichem Masse, in keinem andern Schweizerkantone; und darum wäre es auch verfehlt, wollte man die dadurch für den Tessin bedingte besondere Gestaltung des Stimmrechtes vom Standpunkte der in andern Kantonen bestehenden Verhältnisse und Rechtsanschauungen aus beurteilen.

Auf den weiteren Umstand dagegen, dass zur Zeit der Tessiner im Ausland seinem Kantone gegenüber in gleicher Weise steuerpflichtig ist, wie der landesanwesende Bürger, ist kein Gewicht zu legen; denn Steuerpflicht und Stimmrecht sind nach den im schweiz. Staatsrecht herrschenden Grundsätzen nicht voneinander abhängig: der im Inland wohnende Ausländer ist dem inländischen Staat gegenüber steuerpflichtig, stimmberechtigt ist er dagegen nicht. Das Stimmrecht an die Steuerpflicht oder die Möglichkeit, dieser Pflicht zu genügen, zu binden, ist eine Verkennung des Begriffs der politischen Berechtigung der Bürger.

d. Nicht schlüssig ist endlich die Behauptung, dass bei der Erteilung des Stimmrechtes an den im Ausland wohnenden Kantonsbürger diesem ein Recht eingeräumt werde, dem keine Pflicht entspreche. Wer stimmberechtigt ist, der hat allerdings auch die Pflicht, sein Stimmrecht auszuüben. Allein in den wenigsten Kantonen ist dieser Satz schon dermassen in das Volksbewusstsein eingedrungen, dass aus der bloss moralischen Pflicht eine rechtlich zu erzwingende Pflicht gemacht wurde.[1]) Und selbst da, wo die Stimmabgabe obligatorisch ist, giebt es notwendigerweise Entschuldigungsgründe, die durch die tatsächlichen Verhältnisse bedingt sind. Die Landesabwesenheit gilt auch bei dem im Inland wohnenden Bürger als Entschuldigung. Und dass bei dem, der im Ausland wohnt, die zwingenden Umstände, die ihn an der Rückkehr und damit an der Ausübung seiner Stimmpflicht tatsächlich hindern und sein Ausbleiben entschuldigen, noch zahlreicher sind und in grösserem Umfange sich geltend machen als bei dem in der Heimat

[1]) Vgl. oben S. 211; H. Triepel, Wahlrecht und Wahlpflicht, Dresden 1900, S. 15—20, 52—57.

wohnenden, ist selbstverständlich. Ein Gebot, den Auswärtigen deswegen vom Stimmrecht ganz auszuschliessen, lässt sich daraus nicht ableiten.

Den Standpunkt der Unvereinbarkeit des Verfassungssdekrets vom 16. Juni 1893 mit dem Bundesrecht vertrat u. a. das eidg. Justizdep. in einem Bericht an den BR vom 1. Juni 1894, 7. März 1895 mit folgender Begründung:

Ein Blick auf die geschichtliche Entwicklung des tessinischen Staatsrechtes in Ansehung des Stimmrechts der Bürger und der Vertretung derselben in der gesetzgebenden Behörde des Kantons lehrt uns, dass diese Entwicklung in beiden Richtungen unter dem fortwährenden Streite zweier einander widerstrebenden Kräfte sich vollzogen hat. Es ist der Kampf des Heimatprinzips gegen das Territorialprinzip, oder, noch schärfer ausgedrückt, der Kampf einer nach aussen sich streng abschliessenden Familienordnung gegen das Eindringen fremder Elemente in das Haus der Väter. Und da erscheint es als ganz natürlich, dass der Gegensatz sich zuerst in der Abschliessung von Gemeinde gegen Gemeinde im Kantone selbst geltend gemacht hat; denn die Gemeinde ist die der Familie zunächst stehende politische Körperschaft . . . Höchst bemerkenswert ist nun, dass nur das Zusammenwohnen die Gemeindeglieder zu Rechtsgenossen machen sollte, indem nach den Verf. von 1814 und 1830 zur Erlangung des Stimmrechts auch in der Heimatgemeinde ein einjähriger Wohnsitz erforderlich war, und dass die Gemeindegenossen, die ins Ausland gezogen waren, bei ihrer Rückkehr ins Vaterland, also doch wohl nicht bei zufälliger Anwesenheit in der Heimatgemeinde, und nur unter der Bedingung, dass sie ununterbrochen sämtliche kommunale und kantonale Steuern und Abgaben entrichtet hatten, wieder zur Ausübung der politischen Rechte zugelassen werden sollten.

Wir achten die Denkmäler des nationalen Rechts. Aber wir können es nicht hindern, dass die unaufhaltsam fortschreitende Zeit mit neuen Bedürfnissen neue Anschauungen und Einrichtungen bringt, denen die überlieferten Rechtsformen nicht zu genügen vermögen. Wir sehen, dass die politische Entwicklung der Staaten dahin drängt, den Kreis der Rechtsgenossen zu erweitern, den Begriff der Volksfamilie auszudehnen, freilich gar oft mit Zerstörung von viel Schönem und Ehrwürdigem, aber doch auch mit dem grossen, wirklichen Gewinn, dass die Interessen weiterer Kreise gemeinsame werden und infolgedessen der Einzelne einer Berücksichtigung und Fürsorge durch das Gemeinwesen teilhaftig wird, die ihm früher versagt war. Im schweiz. Staat ist die Umbildung des lockern Staatenbundes zum Bundesstaate ein Markstein dieses politischen Prozesses, und was heute überall, in allen

der Kultur erschlossenen Staaten, in die Erscheinung tritt, die Sorge für eine politisch und gesellschaftlich bessere Stellung aller, auch der vermögenslosen oder minder begüterten Volksgenossen, ist wiederum nichts anderes, als ein Kennzeichen dieses auf Vertiefung und Ausdehnung des Solidaritätsbegriffes gerichteten menschheitlichen Entwicklungsganges.

Die Parteien des Kts. Tessin tun unrecht, wenn sie sich gegenseitig beschuldigen, in politischer Beziehung die Schwächung oder Vernichtung des alten Rechtes der tessinischen Volksfamilie herbeigeführt zu haben, und sie tun doppelt unrecht, wenn sie sich etwa beikommen lassen, dem Bunde und dessen Behörden vorzuwerfen, es sei dem tessinischen Volke aus diesen oder jenen ausser dem Gebiete des zwingenden öffentlichen Rechts liegenden Tendenzen das alte Recht genommen und neues, fremdes Recht aufgedrängt worden.

Der Bundesstaat hat es mit sich gebracht, dass der Kanton Tessin auch den jenseits seiner Grenzen heimatberechtigten, aber innerhalb derselben wohnenden Eidgenossen politische Rechte einräumen musste. Der bundesstaatsrechtliche Grundsatz der Gleichheit aller Schweizer vor dem Gesetze (Art. 4 der BV), die ebenfalls einem Grundgedanken des Bundesstaates entsprungene Vorschrift, dass sämtliche Kantone alle Schweizerbürger in der Gesetzgebung sowohl als im gerichtlichen Verfahren den Bürgern des eigenen Kantons gleichzuhalten haben (Art. 60 der BV), sie sind schuld an der Zerbröckelung der alten Stimmrechtsordnung des Tessin; sie haben den Kanton genötigt, die Schweizerbürger anderer Kantone nach einer Niederlassung von höchstens drei Monaten zur Ausübung des Stimmrechts in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten zuzulassen, und dieses neue Recht auch den eigenen Kantonsbürgern zuzugestehen, damit aber freilich das System eines legalen und eines elektiven materiellen politischen Domizils der Kantonsbürger preiszugeben; sie haben ferner zu dem von der BVers. aufgestellten Satze geführt, dass die gesetzgebende Gewalt nur von den Vertretern des Volkes, nicht von Vertretern der Kreise ohne Rücksicht auf die Bevölkerungszahl auszuüben sei, und dass bei Feststellung der Repräsentationsbasis zum Mindesten die im Kanton stimmberechtigten Schweizerbürger aus andern Kantonen mitberücksichtigt werden müssen.[1])

Von dem Gesichtspunkte der Rechtsgleichheit der Bürger aus hat die BVers.[2]) dem Verf.-Dekret vom 8. Jan. 1880 die eidg. Gewährleistung nur mit dem Vorbehalte erteilt, dass im Sinne des Art. 4 der BV die tessinischen Angehörigen an ihrem Wohnsitze zu zählen seien und auch

[1]) Vgl. oben Nr. **81, 82** und Erste Auflage I, Nr. **86—89.**
[2]) Vgl. oben Nr. **82.**

ihr Stimmrecht dort auszuüben haben. Der BR hatte den zweiten Teil dieses Vorbehalts in seinem Antrage nicht aufgenommen, er wollte bloss den Vorbehalt machen, dass die tessinischen Angehörigen an ihrem Wohnorte zu zählen seien, dabei aber nicht nur auf Art. 4, sondern auch auf Art. 43 der BV verweisen. Nach den Ausführungen der Komm. des NR (Alfred Escher), nahmen zuerst der NR und hernach der StR mit überwiegenden Mehrheiten, zu denen auch die Mitglieder der konservativen Rechten und mit ihnen die konservativen tessinischen Abgeordneten in beiden Räten zählten, die mitgeteilte Formel eines Doppelvorbehaltes an; sie verwarfen dabei aber auch alle und jede nicht durch die BV gebotene Einschränkung der kantonalen Selbstständigkeit, insbesondere für die Beurteilung der Frage, unter welchen Voraussetzungen ein Tessiner als vorherrschend und dauernd im Auslande wohnhaft zu betrachten sei. In diesem Sinne wurde namentlich die von einer Seite erhobene Forderung, dass auch die schweizerischen Aufenthalter bei der Berechnung der zu vertretenden Bevölkerung mitgezählt werden sollen, zurückgewiesen und die Anrufung von Art. 43 der BV abgelehnt, dagegen die Zählung der Tessiner, auch der periodischen Auswanderer, am Wohnorte vorgeschrieben, und — was mit dem Thema der Repräsentationsbasis nicht gerade in notwendigem Zusammenhang stand — beigefügt, dass die tessinischen Angehörigen auch ihr Stimmrecht am Wohnorte auszuüben haben. Durch die Weglassung des Art. 43 der BV hat die BVers. im Jahr 1880 zu erkennen gegeben, dass ja allerdings die drei letzten Absätze des Art. 43, welche von den Rechten der niedergelassenen Schweizerbürger in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten handeln, bestimmt sind, den Schweizerbürgern aus anderen Kantonen an ihrem Wohnsitze Rechte zuzusichern, also wirklich, wie im Kanton Tessin neuerdings so sehr betont wird, einen interkantonalen Charakter tragen; allein sie hat gleichzeitig in der allerentschiedensten Form erklärt, dass seit 1874 nicht nur die kantonsfremden Schweizerbürger an ihrem Wohnsitze die politischen Rechte ausüben können, sondern dass von Bundeswegen auch die KBürger sie dort und nur dort auszuüben haben, soweit es sich nicht um rein bürgerliche Angelegenheiten handelt.

Mit andern Worten: der schon durch die BV von 1848 und insbesondere durch das eidg. Wahl- und Abstimmungsges. vom 19. Juli 1872 für eidgenössische Wahlen und Abstimmungen eingeführte Grundsatz, dass jeder Schweizerbürger das Stimmrecht da auszuüben habe, wo er, als Ortsbürger oder als Niedergelassener oder als Aufenthalter, wohnt, dieser Grundsatz ist 1874 durch Art. 43 in Verbindung mit Art. 4 und Art. 60 der BV auch für kantonale und kommunale Angelegenheiten eingeführt worden[1]) . . .

[1]) Vgl. Blumer-Morel a. O. I[3], S. 395 ff.

Es ist somit durch die Art. 43 und 60 der BV in jeder schweiz. Gemeinde eine neue öffentlichrechtliche Interessengemeinschaft geschaffen, an welcher die in der Gemeinde wohnenden Kantonsbürger — ob auch die kantonsangehörigen Aufenthalter, bestimmt die Kantonalgesetzgebung — und die daselbst niedergelassenen Schweizerbürger aus anderen Kantonen mit gleichen Rechten und Pflichten teilnehmen. Ob und unter welchen Bedingungen auch die schweiz. Aufenthalter (aus anderen Kantonen) in den Kreis der Beteiligten eintreten können, wird nach Art. 47 der BV erst ein in Aussicht genommenes, aber bis heute nicht erlassenes BGes. festsetzen, und so lange kein BGes. etwas anderes vorschreibt, wird es den Kantonen freistehen, die kantonsfremden Aufenthalter von der Teilnahme an kantonalen und kommunalen Angelegenheiten ganz auszuschliessen....

Es liegt uns durchaus fern, das in unauslöschlicher Liebe zur Heimat wurzelnde Interesse aller, auch der seit Jahren und Jahrzehnten im Auslande wohnenden Tessiner an den Angelegenheiten des Kantons und deren Sehnsucht, dahin zurückzukehren, in seinem Werte irgendwie herabzusetzen, obschon doch gewiss, ohne Tessin zu beleidigen, daran erinnert werden darf, dass jene Liebe zur Heimat und der schöne Traum, dereinst in dieser seine Augen zu schliessen, sich auch in anderen Kantonen findet, ja eine allen Schweizern zugeschriebene Eigenschaft ist. Allein die BBehörde kann heute, wie 1879 und 1880, sich nur von rechtlichen Erwägungen leiten lassen.

Es gibt in einem verfassungsmässig geordneten Freistaate keine einseitigen Rechte; es gibt nur Rechte, denen Pflichten entsprechen. Wenn die schweiz. BV alle Schweizer vor dem Gesetze gleichgestellt, die Vorrechte des Ortes, der Geburt u. s. f. abgeschafft hat, und wenn sie verordnet, dass der niedergelassene Schweizerbürger unter gewissen Voraussetzungen an dem öffentlichen politischen Leben des Kantons, des Bezirkes oder Kreises und der Gemeinde an seinem Wohnsitze aktiv teilzunehmen berechtigt sei, so verpflichtet sie ihn auch zur passiven Teilnahme daran, zur Mittragung aller der Lasten, welche das Gemeinwesen (Kanton, Bezirk oder Kreis und Gemeinde) den in seinem Gebiete Wohnenden zur Befriedigung der öffentlichen Bedürfnisse auflegt. Und sie gestattet keinem, da mitzuraten und mitzubeschliessen, wo er nicht mittaten und mittragen will. Es ist schlechterdings unstatthaft, dass ein Bürger, der nicht in seiner Heimatgemeinde wohnt, dort mitstimmen und zur Deckung der Ausgaben seiner Heimatgemeinde von seinem nicht dort befindlichen Vermögen Steuer entrichten soll, gleichzeitig aber auch in seiner Wohnsitzgemeinde besteuert werde.[1])

[1]) Es ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesrecht zur Zeit dem im Ausland lebenden Schweizer keinen Schutz gewährt, wenn er vom Gesetzgeber seines Heimatkantons zur Steuerentrichtung in diesem Kanton verpflichtet wird; vgl. auch oben S. 343.

Ein Wahlrecht kann ihm in dieser öffentlichrechtlichen Sache nicht zugestanden werden. Der Schluss ist zwingend: Von Rechtes wegen muss er da seiner Bürgerpflicht genügen, wo er wohnt. Denn sonst entstände für diejenigen seiner Mitbürger, welche mit ihm zusammenwohnen, mit denen er alle Einrichtungen und Vorteile, die der Wohnort bietet, geniesst, die unerträglichste Ungleichheit der Rechtsstellung.

Diese, im Gemeindeleben der ökonomischen Folgen wegen am greifbarsten in die Anschauung tretende Ungleichheit würde sich, wenn auch in abgeschwächtem Masse, wiederholen in den weiteren Gebietsteilen des Kantons, den Kreisen, Bezirken.

Nehmen wir den umgekehrten Fall als möglich an: der Bürger komme seinen öffentlichen Pflichten an seinem Wohnsitze nach, begebe sich aber zur Ausübung der politischen Rechte in seine Heimat- oder Ursprungsgemeinde; in diesem Falle entstände für die dort wohnenden Bürger ein nicht minder unerträgliches Verhältnis; sie sähen neben sich einen Bürger mitberaten, mitbeschliessen, mitwählen, mitstimmen, dem billigerweise über Dinge, deren Last er nicht mitträgt, ein Mitbestimmungsrecht nicht zugestanden werden kann. In einer solch unannehmbaren Stellung befänden sich nun aber die im Kanton Tessin niedergelassenen Schweizerbürger anderer Kantone, wenn nicht auch der ausser seiner Heimatgemeinde wohnende Tessiner Rechte und Pflichten des öffentlichen Lebens, gemeinsam mit ihnen, in der Wohngemeinde auszuüben und zu erfüllen hätte.

Eine Ausnahme, die jedoch nur geeignet ist, die Regel zu bestätigen, besteht allerdings; sie ist in der BV (Art. 43) ausdrücklich vorgesehen. In den auf dem Gemeindebürgerrecht (patriziato) und auf Korporationsrechten beruhenden Interessenkreis tritt der niedergelassene Schweizerbürger von Bundeswegen nicht ein. Hierüber können die Kantone statuieren, was ihnen beliebt, sei es hinsichtlich der Stimmgebung der Genossen, sei es hinsichtlich der Beteiligung derselben an den Nutzungen der Gemeinde oder Korporation, vorbehaltlich immerhin der gleichen Behandlung der Gleichberechtigten.

Das ist die tiefgreifende, einschneidende Neuerung, welche Art. 43 der BV in das kantonale öffentliche Recht, insonderheit im Gemeindeleben, eingeführt hat, eine wesentliche Erweiterung des Inhalts des Schweizerbürgerrechts, eine Annäherung an den Begriff eines für das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft mit gleichen Rechten und Pflichten ausgestatteten Staatsbürgerrechtes, dessen Verwirklichung nicht mehr lange auf sich warten lassen kann, und das in einer Reihe von Kantonen, ohne bundesrechtlichen Zwang, schon verwirklicht worden ist.

Was für die Bürger im Kanton und im Verhältnis eines kantonalen Gebietsteiles zu einem andern gilt, das gilt für die in einem andern Kantone wohnenden Bürger in Hinsicht auf den Kanton als

Ganzes, und das hat ebensosehr, ja in vielen Beziehungen, da sie im Inlande gar keinen Wohnsitz haben, in noch höherem Masse für die im Auslande wohnenden Bürger Geltung.

Man hat wohl etwa gesagt, der Tessiner im Auslande beanspruche mit mehr Recht als die Schweizer anderer Kantone, dass er ununterbrochen als Aktivbürger seines Kantons betrachtet und jederzeit zur Teilnahme an allen politischen Aktionen in seiner Heimat zugelassen werde, da er auch in der Fremde der Heimat steuerpflichtig bleibe und die Ausübung des Stimmrechts ja gesetzlich von der Bezahlung der kantonalen und kommunalen Steuern abhängig gemacht sei. Dagegen ist vorab zu bemerken, dass eine Steuerpflicht gegenüber der Heimat begründet sein kann, ohne dass deren Erfüllung zur Ausübung der politischen Rechte in der Heimat berechtigt. So erhebt die Eidg. auch von ihren im Auslande wohnenden dienstpflichtigen Söhnen die Militärsteuer; sie setzt aber nichtsdestoweniger als Bedingung der Ausübung des Stimmrechts in eidg. Dingen den Wohnsitz in einem Kanton. Was sodann die Besteuerung der im Auslande lebenden Tessiner durch ihren Heimatkanton betrifft, so ist allerdings formell richtig, dass sämtliche Tessiner der kantonalen Einkommens- und Kapitalsteuer und der kommunalen Herdsteuer (focatico) unterworfen sind. Art. 3 des tessinischen Einkommens- und Vermögenssteuergesetzes vom 7. Dez. 1863 lautet: «Alle Tessiner werden für ihr im Kanton befindliches Vermögen und für ihr Einkommen und ihre Kapitalien, wo immer diese angelegt sein mögen, besteuert.» Und Art. 12 des Gemeindesteuergesetzes vom 7. Dez. 1861 belegt jeden Tessiner vermöge seiner Gemeindeangehörigkeit mit der Herdsteuer. Allein, wird dieser Steuerpflicht von den im Auslande sesshaften Tessinern tatsächlich genügt? Wir glauben, dies verneinen zu dürfen.[1]) Es ist ja materiell unmöglich, Personen, die im fernen Auslande Vermögen besitzen, dort aus Kapital oder Berufstätigkeit Einkommen beziehen, in der Heimat für die Vermögens- und Einkommenssteuer gleichwie Inländer zu veranlagen und zu besteuern. Man hat allerdings versucht, Art. 3 des Einkommens- und Vermögenssteuergesetzes gegenüber einzelnen Tessinern im Auslande praktisch anzuwenden, z. B. gegenüber den Tessinern in Mailand. Allein, wie wurde das aufgenommen? Sind nicht BR und BVers. in den 1880er Jahren durch die Tessiner in Mailand mit Beschwerden und Klagen bestürmt worden wegen Doppelbesteuerung, da sowohl der Heimatkanton als Italien, ihr Wohnsitzstaat, sie der Einkommens- und Kapitalsteuer unterwerfe? ...

Wenn immer wieder von einem schweren Unrecht, einem Ostrazismus gesprochen wird, dessen sich die Eidg. gegenüber den Tessinern

[1]) Vgl. auch Urteil des BGer. i. S. Lepori vom 1. April 1897, BGer.-Entsch. 1897, XXIII Nr. 66.

im Auslande schuldig mache, so mag die Frage gestattet sein, welcher Rechtsvorschrift denn in dieser Beziehung die Bürger der andern Kantone unterliegen.

Vorerst sei hier nochmals daran erinnert, dass die Eidg. in Hinsicht auf die das ganze schweiz. Vaterland berührenden Wahlen und Abstimmungen keine andere Rechtsordnung festgesetzt hat, als sie es 1880 für den Kanton Tessin mit Bezug auf kantonale Wahlen tat. Nach Art. 74 der BV und Art. 2 und 3 des BGes. über eidg. Wahlen und Abstimmungen von 1872 ist kein nicht in der Schweiz wohnender Bürger stimmberechtigt.

Was das Recht der übrigen Kantone anbelangt, so stellen wir fest, dass die BBehörden niemals einer konstitutionellen oder gesetzlichen Bestimmung die BGarantie erteilt haben, welche die im Auslande wohnenden Kantonsbürger in Hinsicht auf das Stimmrecht einfach den im Inlande wohnenden gleichstellt. Auf Anfrage des eidg. Justizdep. ist aus allen Kantonen, mit Ausnahme Graubündens und Genfs, die entschiedene Antwort gekommen, dass zur Ausübung des Stimmrechts die Sesshaftigkeit, der Wohnsitz im Kanton erforderlich sei. Von einzelnen, insbesondere den Landsgemeindekantonen, will allerdings nicht versichert werden, dass niemals ein im Auslande wohnhafter, im Inlande vorübergehend anwesender Bürger an einer kantonalen Wahl oder Abstimmung teil genommen habe. Allein dies sei jedenfalls nur ausnahmsweise vorgekommen und würde im Beschwerdefalle zur Ungiltigkeitserklärung der Stimmabgabe des Bürgers geführt haben.

In Graubünden ist es Übung, dass Gemeinden und Kreise alle Bürger, welche an einem Abstimmungstage ortsanwesend sind, mitstimmen lassen.

In Genf kann zufolge Art. 1, 30 und 31 des kant. Wahl- und Abstimmungsgesetzes ein Genfer Bürger, der im Auslande wohnt und im Stimmregister als verreist angemerkt ist, an einer kantonalen Wahl oder Abstimmung sich beteiligen, nicht aber an einer kommunalen, wenn er gerade während derselben anwesend ist, sofern seine Identität durch zwei im gleichen Abstimmungskreise stimmberechtigte Bürger festgestellt wird, ebenso ein in einem andern Kanten wohnender Genfer, sofern er nachweist, dass er in seinem Wohnsitzkanton keinerlei politische Rechte ausübt. . . .

Es handelt sich also in Graubünden und Genf um vereinzelte Ausnahmefälle. Daraus erklärt sich auch, warum bis heute weder die kant. Oberbehörden noch die BBehörden sich mit bezüglichen Anständen zu befassen hatten. Anders liegen die Dinge im Tessin. Hier ist die Teilnahme auswärts wohnender Bürger an kantonalen und kommunalen Abstimmungen im Laufe der Jahre zum politischen System entwickelt worden.

Die Tessiner Behörden hatten bald nach 1874 eingesehen, dass dieses System nicht länger haltbar sei. Zu den konstitutionellen Gesichtspunkten, aus denen sich die Stimmabgabe der auswärts wohnenden Tessiner im Heimatkanton den BBehörden als etwas Unzulässiges darstellte, gesellten sich die praktischen Unzukömmlichkeiten, die Schwierigkeit, ja Unmöglichkeit, dabei in die Stimmregister eine feste, für alle gleiche Ordnung zu bringen, was hauptsächlich die Unzahl von Beschwerden verursachte, mit denen die kant. und eidg. Instanzen jeweils unmittelbar vor einer tessinischen Wahl oder Abstimmung überschüttet wurden. Daher die mit wachsender Energie von der BBehörde und deren Vertretern in den Jahren 1890 und 1891 an die Tessiner Parteiführer gerichtete Mahnung, von dem System abzulassen, wonach der im Auslande oder in der übrigen Schweiz wohnende Tessiner Bürger am Tage vor der Abstimmung oder am Abstimmungstag selbst mit dem Anspruch auf Zulassung zur Stimmurne sich im Kanton einfinden kann, von einem System, das grösstenteils «die Wirren und Unruhen erzeugt, welche seit langer Zeit jede einigermassen wichtige Wahl oder Abstimmung im Tessin begleitet haben», von einem System, «bei dem es nie möglich sein wird, Ordnung und Zuverlässigkeit in die Stimmregister zu bringen», von einem System, das die bekannten Wahlzüge (treni elettorali) ins Land führt, «welche die Reg. des Landes vom Spiele des Zufalls abhängig machen und sie verhindern, sich auf einen starken und festen Boden im Lande selbst zu stützen, die kein anderes Land kennt und um welche den Tessin sicherlich auch keines beneidet».[1])

Es liegt auf der Hand, dass diese Übelstände erst mit der durch die vervollkommneten Verkehrsmittel geschaffenen Möglichkeit, in kurzer Zeit aus entfernten Gegenden den heimatlichen politischen Kampfplatz zu erreichen, recht auffallend zu Tage traten, indem erst seither jenes massenhafte Auftreten von Wählern an Orten, wo sie nicht wirklich wohnen und darum ohne genaue Kenntnis von Personen und Zuständen stimmen würden, möglich wurde.

Man darf aber, indem an die Satzungen der Verf. von 1814 und 1830 und des kant. Ges. von 1819 erinnert wird, wohl sagen, dass gerade der ältesten tessinischen Gesetzgebung, auf der die attinenza beruht, der Gedanke an eine solche Beteiligung auswärts wohnender, nicht zu neuer Wohnsitznahme in der Heimat in den Kanton zurückkehrender Tessiner an den politischen Aktionen des Kantons überhaupt ferne lag.

Die Mahnungen und Ratschläge der BBehörden blieben nicht ungehört.

Das Ges. vom 5. Dez. 1890 und die Verf.-Reform von 1892 suchten

[1]) Vgl. oben S. 146, 148, 151, 171, 173, 174, 177; 337.

ihnen gerecht zu werden[1]). Und wenn auch die letztere insofern von dem bundesrätlichen Vorschlage abwich, als sie in Art. 33 zur Wiedererlangung des Stimmrechts für einen aus dem Auslande heimgekehrten Tessiner statt eines dreissigtägigen einen bloss zwanzigtägigen Wohnsitz im Kanton vorschreibt, so waren doch in dem genannten Artikel im wesentlichen alle dem eidg. Rechte entsprechenden Prinzipien einer gesunden, Ordnung und Gerechtigkeit verbürgenden Demokratie niedergelegt: 1. Die im Auslande sesshaften Tessiner können im Kanton keine politischen Rechte ausüben; 2. wollen sie in der Heimat wieder mitstimmen, so haben sie in derselben wieder Wohnsitz zu nehmen; 3. die Wohnsitznahme muss mindestens 20 Tage vor der Wahl oder Abstimmung tatsächlich erfolgt sein; 4. der heimgekehrte Tessiner, der die unter Ziff. 2 und 3 genannten Bedingungen erfüllt, übt das Stimmrecht an seinem wirklichen Wohnsitze aus.

Der BR empfahl der BVers., ohne auf den Artikel näher einzutreten, die Erteilung der BGarantie, mit dem tessinischen Staatsrate davon überzeugt, dass diese Bestimmung geeignet sei, einer schwankenden Rechtsprechung, die auch durch das Kompromissgesetz vom 5. Dez. 1890 nicht gehoben worden war[2]), ein Ende zu machen, und in der Erwartung, dass nun die ersehnte Stetigkeit und Ordnungsmässigkeit in den politischen Zuständen des Kantons auf lange Zeit hinaus gewonnen sei. Die Tatsache, dass seit 1892 mit ganz unbedeutenden Ausnahmen keine Stimmrechts- und Wahlrekurse mehr aus dem Kanton Tessin nach Bern abgegangen sind, schien diese Erwartung zu einer festbegründeten zu machen.

Jetzt liegt dagegen das Verf.-Dekret vom 16. Juni 1893 der BBehörde zur Prüfung vor, das nach den unzweideutigen Erklärungen der Tessiner Behörden und seinem ganzen Inhalte nach bezweckt, den mit festem Domizil im Auslande lebenden Tessinern das Stimmrecht im Kanton wieder zu verschaffen. Und über diesem neuesten Verfassungswerk des Kts. Tessin ist der alte Parteieifer von neuem erwacht. «Ihr wollt das alte, von uns immer hochgehaltene Recht des Landes, dessen Untergang Ihr verschuldet und mit Hilfe der BBehörden herbeigeführt habt, wieder einführen; aber Ihr dürfet nicht bekennen, dass es das alte Recht ist, Ihr segelt unter falscher Flagge!» So ertönt der Ruf aus dem konservativen Lager. «Wir gewinnen auf dem Boden eines dem eidg. nicht widersprechenden kantonalen Rechts unsern Brüdern im Ausland die frühere Rechtsstellung wieder», antworten diejenigen, die heute die Mehrheit in den Behörden des Kantons bilden. Die Aufgabe der BBehörde ist es dagegen, die Frage, ob ein tessinisches

[1]) Vgl. oben S. 171, 333.
[2]) Vgl. oben S. 330, 333, 339.

Verf.-Statut mit dem BRechte vereinbar sei, nicht als eine politische Frage, sondern als eine Rechtssache zu behandeln.

Zunächst wird in der Verf.-Novelle die bisherige Bestimmung wörtlich wiederholt, zufolge welcher Tessiner- und Schweizerbürger in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten ihre politischen Rechte in der Gemeinde ausüben, in der sie seit drei Monaten niedergelassen sind. Es bleibt also bei der bisherigen Gleichstellung der Tessiner im Inlande und der Schweizerbürger anderer Kantone in betreff der Vorschrift einer dreimonatlichen Wohnsitz- (Niederlassungs-) Dauer zur Erlangung des Stimmrechts. Sodann ist von dem Stimmrecht der Tessiner im Auslande die Rede, und hier begegnet man den fundamentalen Abweichungen vom bisherigen Verf.-Rechte.

Vor allem fällt in die Augen, dass nicht mehr von der Stimmberechtigung derjenigen Tessiner im Auslande gesprochen wird, welche wieder im Kanton Wohnsitz nehmen. Die neue Bestimmung bezieht sich vielmehr unterschiedslos auf alle Tessiner im Auslande. Diese Ordnung des Verhältnisses hat für sich allerdings den Vorzug grösserer Einfachheit und überhebt die Behörden bei der Bildung der Stimmregister der oft in der Tat schwierigen Aufgabe, in richtiger Weise zwischen dem definitiv landesabwesenden und dem nur periodisch ausser Landes befindlichen Tessiner zu unterscheiden. Dementsprechend ist denn auch durch das Dekret vom 15. Jan. 1894 der Art. 3 des Ges. über die Stimmregister vom 5. Dez. 1892, welcher die Kategorisierung der als im Auslande wohnhaft zu betrachtenden Tessiner enthält, einfach aufgehoben worden. Dabei sagen aber der Staatsrat und die Grossratskommission des Kts. Tessin doch, dass das neue Statut durchaus auf den Wohnsitzbegriff abstelle.

Das Facit, das wir daraus ziehen müssen, ist: Es soll von nun an keine im Auslande wohnhaften Tessiner mehr geben; alle abwesenden Bürger, mögen die tatsächlichen Verhältnisse so oder anders beschaffen sein, sind im Kanton domiziliert. In welcher Weise wird aber erkennbar werden, dass der Tessiner im Auslande nicht im Auslande, sondern in der Heimat wohnt? Die Antwort gibt der weitere Satz, nach welchem diejenigen im Auslande befindlichen Tessiner im Inlande stimmberechtigt sind, «die zu einem in dem Register der Herde einer Gemeinde des Kantons eingetragenen Herde gehören». Der Umstand, dass ein Tessiner im Herdregister einer Gemeinde des Kantons figuriert, macht ihn also zum Bewohner des Kantons.

Es ist sofort einleuchtend, dass das nach gemeinem Rechte und nach allgemeiner Rechtsanschauung den Wohnsitz mitbegründende körperliche Element, der wirkliche, dauernde Aufenthalt an einem Orte, zur Begründung dieses von der Tessiner Verf.-Novelle vorgesehenen Wohnsitzes nicht erforderlich ist. Das sagt auch expressis verbis der

Tessiner Staatsrat in seinem Ber. vom 1. Dez. 1893: «Die Absicht des Wohnens (nämlich in der Heimat), der animus, für uns das wichtigere der beiden den Wohnsitz begründenden Elemente, besteht fort, und da diese Absicht niemals aufgegeben ist, wird kein neuer Wohnsitz erworben, sondern es dauert der heimatliche Wohnsitz immer fort.»

Die Konsequenzen, die hieraus gezogen werden müssen, sind ausserordentlich weitgehend. Der Tessiner hat danach von Rechtes wegen stets und unter allen Umständen seinen Wohnsitz in der Heimat; es kann hieran sogar der Umstand nichts ändern, dass er im Auslande geboren, aufgewachsen, volljährig geworden ist; mag er auch seinen Heimatskanton niemals betreten, gesehen haben, mag er auch gar nicht beabsichtigen, in absehbarer Zeit in den Heimatkanton für kürzere oder längere Zeit sich zu begeben, er wohnt in demselben, wenn nur dafür gesorgt worden, dass er in dem Herdregister einer Gemeinde eingeschrieben ist.

Damit ist das politische Domizil, im Gegensatz zu den Verfassungen von 1803, 1814 und 1830 und zu dem Tessiner Ges. von 1843, von einem tatsächlichen Aufenthalt in einer Gemeinde des Kantons gänzlich losgelöst. Man musste allerdings schliesslich an diesem Punkte anlangen, wenn dem Tessiner Bürger als solchem, von Rechtes wegen, ein Wohnsitz geschaffen werden sollte, zu dessen Begründung weder die Absicht, dauernd an dem fraglichen Orte zu bleiben, noch das wirkliche Verweilen an demselben erforderlich ist. Es gilt sonst als Rechtsregel, dass aus den Umständen, aus dem dauernden Aufenthalt, die Absicht des Wohnens erschlossen wird, dass es dazu nicht einer formellen Erklärung bedarf, ja nicht einmal des Bewusstseins, dass mit dem dauernden Aufenthalt ein «Wohnsitz» begründet werde, oder der Vorstellung von den damit verbundenen Rechtsfolgen. Hier aber, nach tessinischer Rechtsanschauung, soll ein reiner Formalakt, die Einschreibung in ein Register, den Wohnsitz begründen.

In der Tat und Wahrheit gedenkt der dauernd, im Sinne des Art. 2 der Verf.-Reform von 1892, im Auslande niedergelassene und daher zufolge jener Verfassungsvorschrift von der kantonalen Volkszählung ausgeschlossene Tessiner allerdings dereinst wieder in der Heimat zu wohnen, und er ist geneigt, je nach Zeit und Umständen etwa einmal dort bei einer politischen Aktion mitzumachen. Aber hunderterlei Hindernisse können sich der Ausführung jenes Gedankens, der Erfüllung dieses Wunsches in den Weg stellen, und es gibt Hunderte von Tessiner Bürgern, die während Jahrzehnten nicht dazu gelangt sind, an einer politischen Abstimmung im Kanton teilzunehmen, und deren Lieblingsgedanke, die Rückkehr in die Heimat, sich niemals verwirklicht. Trotzdem würden sie nach dem neuen Verfassungstexte beständig in der Heimat domiziliert gewesen sein.

Was durch das Tessiner Verf.-Dekret vom 16. Juni 1893 anerkannt werden will, ist etwas von dem in Art. 43 der BV für die Ausübung des Stimmrechts vorausgesetzten Wohnsitz Grundverschiedenes, es ist ein durch eine gesetzliche Fiktion geschaffenes politisches Domizil, ein auf der attinenza beruhendes *domicilio legale* zu gunsten der Tessiner im Auslande. Denn nur vermöge seiner Eigenschaft als Tessiner Bürger und unter der alleinigen Voraussetzung des Besitzes dieses Bürgerrechts kann einer im Auslande auf den fiktiven Wohnsitz im Kantone Anspruch erheben. Es kommt daher für die bundesrechtliche Prüfung auf das Gleiche hinaus, in welcher Gemeinde des Kantons der Wohnsitz angenommen wird, ob in der eigentlichen Bürgergemeinde oder in einer von dieser verschiedenen Wohngemeinde der Familie, im einen wie im andern Falle übt er selbst, der mit Stimmrecht auszurüstende Bürger, im Kanton tatsächlich keinen Wohnsitz aus. Es kann aber im öffentlichen Rechte sowenig als im Privatrechte für eine rechtlich selbständige, handlungsfähige Person durch Stellvertretung ein persönlicher Wohnsitz erworben werden. . . .

Das politische Domizil des abwesenden Tessiners wird regelmässig an seinem Bürgerorte zu finden sein, wie dies das Dekret vom 15. Jan. 1894 auch geradezu ausspricht; mit andern Worten: das System des auf die attinenza gegründeten Stimmrechts hält auf einem Umwege wieder seinen Einzug in den Kanton Tessin.

Es kann jedoch die eidg. Gewährleistung einer Verfassungsbestimmung nicht erteilt werden, die einen Zustand wiederherstellen will, den der BR seit 15 Jahren als dem Bundesrechte widersprechend bezeichnet hat, und der von den Behörden des Kantons Tessin selbst als unhaltbar erkannt worden ist.

Eine gründliche und gerechte Prüfung der Wohnsitznahme der am Vorabend von Wahlen oder Abstimmungen scharenweise im Kanton ankommenden auswärtigen Tessiner hat sich praktisch als unausführbar erwiesen; das Requisit des inländischen Wohnsitzes blieb denn auch vor 1889 in der grossen Mehrzahl der Fälle gänzlich unbeachtet. Um der eidg. Verf.-Vorschrift Nachachtung zu verschaffen, hielt sich daher der BR für berechtigt und verpflichtet, die kategorische Forderung zu stellen, dass ein sicheres äusseres Merkmal aufgestellt werde, woraus auf eine Wohnsitznahme in der Heimat geschlossen werden könne. Er hat in diesem Sinne einen mindestens dreissigtägigen Aufenthalt vor dem Wahl- oder Abstimmunngstage verlangt und sich schliesslich mit einem solchen von mindestens zwanzig Tagen begnügt. Angesichts der im Tessin herrschenden und durch die Verf.-Novelle von 1893 wieder zum Ausdrucke gebrachten Theorie von einem aus dem Heimatrechte erwachsenden Legaldomizil kann der BR von

dieser Forderung nicht abgehen; er kann angesichts der Art. 4, 43 und 60 der BV nicht zugeben, dass die Kantonsbürger in kantonalen und kommunalen (nicht rein bürgerlichen) Angelegenheiten Rechte erwerben, ohne im Kanton zu wohnen, ohne in der öffentlichrechtlichen Interessensphäre des Wohnsitzes die verfassungsmässigen Pflichten zu übernehmen, deren Übernahme den im Kanton wohnenden Tessinern und den Eidgenossen anderer Kantone am Wohnorte zugemutet wird.

Noch in einer andern Richtung dürfte das neue Statut einen mit Art. 4 der BV unverträglichen Rechtszustand schaffen, und diesmal zu ungunsten der auswärtigen Tessiner. Wie bereits bemerkt, bestand eine zwingende Notwendigkeit für die BBehörden nicht, anlässlich der Gewährleistung des Verf.-Dekretes vom 8. Jan. 1880 auch von der Ausübung des Stimmrechts der Tessiner zu sprechen. Es ist anzuerkennen, dass die Verleihung des politischen Stimmrechts an eine Person und die Einrechnung einer Person in die Zahl der von einer Repräsentativbehörde zu vertretenden Bevölkerung eines Landes zwei verschiedene Dinge sind. Wenn die BVers., die sich dieses Unterschiedes sicherlich auch bewusst war, trotzdem im Jahr 1880 die beiden Fragen in einem und demselben Beschlusse zusammenfasste, so geschah es wohl deshalb, weil ihr aus dem Vorjahre noch deutlich die Auseinandersetzungen der tessinischen Parteien erinnerlich waren, welche über den innern Zusammenhang der beiden Fragen, in Ansehung der tessinischen Repräsentations- und Stimmrechtsverhältnisse, keinen Zweifel übrig liessen. Angesichts der Verf.-Novelle vom 16. Juni 1893 aber muss gefragt werden: Mit welchem Recht können die Tessiner Behörden einen Teil ihrer im Auslande lebenden Mitbürger in der obersten Kantonsbehörde unvertreten lassen, wenn alle im Auslande befindlichen Tessiner als im Kanton domiziliert zu betrachten sind? Art. 2 der Verf.-Reform vom 2. Juli 1892 ist neben dem Verf.-Dekret vom 16. Juni 1893 unhaltbar.

Gegenüber der in der Botsch. des BR vom 31. März 1895 vorgebrachten Argumentation fällt folgendes in Betracht....:

Wir räumen ein, dass ein direktes Verbot einer Bestimmung, zufolge welcher die im Auslande wohnenden Kantonsbürger in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten stimmberechtigt sein würden, in der BV nicht zu finden ist, halten es aber für einen grossen Irrtum, deshalb anzunehmen, dass das BRecht einer solchen Bestimmung nicht entgegenstehen könne. Die staats- und verwaltungsrechtliche Praxis der BBehörden seit 1848 liefert hundertfältig den Beweis, dass das eidg. Staatsgrundgesetz, wie übrigens jedes andere Gesetz, auch Grundsätze enthält, die nicht direkt ausgesprochen sind, und dass es Dinge gibt, welche dem Sinn und der Meinung der BV widersprechen, ohne in derselben ausdrücklich verboten zu sein.

In Abweichung von der Darstellung des Tessiner Staatsrates, der für den abwesenden Tessiner einen eigentlichen Wohnsitz im Lande behauptet, «wegen seiner fortdauernden Absicht, daselbst zu wohnen», sagt nun der BR in seiner Botsch. betr. dieses gesetzliche politische Domizil: «Durch die Einführung eines gesetzlichen politischen Wohnsitzes für alle im Auslande lebenden Tessiner ist in der Frage der Ausübung des Stimmrechtes nach aussen hin das einheitliche Prinzip des Wohnsitzes gewahrt; nach dem Kern der Sache dagegen ist für sie allerdings — wenn auch in anderer Form als früher — das Stimmrecht wieder mit der Gemeindeangehörigkeit (attinenza) verknüpft worden.[1])»

Wie wir gesehen haben, kommt die durch die Verf.-Novelle vom 16. Juni 1893 geschaffene Fiktion eines heimatlichen Domizils des auswärtigen Tessiners auch demjenigen zu gute, der tatsächlich niemals im Kanton sich aufgehalten hat. Nun gibt es aber keinen Staat ohne ein Land, ein Staatsgebiet, und keinen Staat ohne ein Volk, das dieses Land bewohnt. Man denke sich einmal, dass, wie es im Bereiche der Möglichkeit liegt, die solcherweise gesetzlich fingierten Bewohner eines Landes im Laufe der Zeit an Zahl stetig zunehmen, ja schliesslich die im Staatsgebiete zurückgebliebenen Bürger an Zahl überragen werden, könnte da noch von einem richtigen, gesunden Staatswesen die Rede sein? Gewiss nicht. Dass aber das Tessiner Verf.-Ges. von 1893 solche Konsequenzen zulässt, beweist, dass es in seinem Grundprinzip fehlerhaft und unzulässig ist. Wir dürfen wohl annehmen, dass die BV, wenn sie in Art. 1 erklärt, dass «die Völkerschaften» der zweiundzwanzig souveränen Kantone in ihrer Gesamtheit die schweiz. Eidg. bilden, damit die in den Kantonen wohnenden schweiz. Völkerschaften im Auge hat, und dass ihr ein Verhältnis, wonach die Geschicke eines Kantons durch eine im Auslande wohnende Bevölkerung schweiz. Ursprungs mitbestimmt, gegebenenfalls geradezu geleitet werden könnten, nicht vorgeschwebt hat.

Es darf gesagt werden: Wenn wirklich die Kantone in der Ausgestaltung des Begriffes des politischen Domizils der Kantonsbürger durchaus frei sind, so hindert sie nichts, dies Domizil für die Abwesenden ausser den Kanton zu verlegen und die im Auslande wohnenden Bürger an ihrem ausländischen Wohnsitze abstimmen zu lassen. Warum ihnen eine kostspielige, den im Lande wohnenden Bürgern nicht obliegende, je nach der Entfernung mit grösseren oder geringeren Schwierigkeiten, Geldopfern u. s. w. verbundene Reise auferlegen, welche einzelnen die Teilnahme an den Wahlen und Abstimmungen geradezu verunmöglicht?

Zu solcher Ausgestaltung des Wohnsitzbegriffes wären die Kantone offenbar befugt, wenn sie keine bundesrechtliche Schranke zu beachten hätten.

[1]) Vgl. oben S. 338, 339.

Diese Schranke besteht aber; sie ist, abgesehen von dem grundlegenden Art. 1 der schweiz. BV, in den Art. 4 und 43 derselben zu finden.

Es ist ja ganz richtig, dass die BV die Kantone nicht nötigt, in kantonalen und kommunalen Dingen den Bürgern anderer Kantone das Mitbestimmungsrecht bei erreichter Volljährigkeit sofort mit dem Beginn der Einwohnung zu gestatten, wie die Kantone es in Hinsicht auf ihre Angehörigen tun können, und dass die BV nur den niedergelassenen Bürgern anderer Kantone, nicht auch den Aufenthaltern, das Stimmrecht zusichert. Unter dem Vorbehalt einer Wartefrist von höchstens 3 Monaten aber, und unter Ausschluss von jedem Mitanteil an Bürger- und Korporationsgütern und vom Stimmrecht in rein bürgerlichen Angelegenheiten, geniesst der niedergelassene Schweizerbürger, nach Art. 43 der BV, an seinem Wohnsitze alle Rechte der KBürger und mit diesen auch alle Rechte der Gemeindebürger. Durch diese Bestimmung, in Verbindung mit dem in Art. 4 der BV enthaltenen Grundsatze der Gleichheit der Schweizer vor dem Gesetze, werden die Kantone in folgenden Richtungen gebunden: 1. Sie müssen den niedergelassenen Schweizerbürgern nach höchstens 3 Monaten das kantonale und kommunale Stimmrecht am Wohnsitze einräumen; 2. sie dürfen dieses Stimmrecht den eigenen Bürgern zwar ohne Wartefrist gewähren; wenn sie aber eine solche für die am Wohnort nicht verbürgerten Kantonsbürger aufstellen, so kann dieselbe 3 Monate nicht übersteigen, eine Konsequenz, die gerade Tessin 1875 gegenüber der frühern Vorschrift einjährigen Wohnsitzes ziehen musste; 3. sie haben den Schweizerbürgern den Mitgenuss derjenigen Rechte zu gestatten, welche den Kantons- und Gemeindebürgern infolge des Wohnsitzes an dem Orte zustehen, wo jene niedergelassen sind; denn die den Kantonsbürgern vermöge ihres Bürgerrechts zukommenden Rechte werden von Bundes wegen den Schweizerbürgern anderer Kantone nicht geöffnet. Es geht darum nicht an, an einem Orte Kantonsbürgern, die nicht dort wohnen, in Konkurrenz mit den daselbst niedergelassenen Schweizerbürgern die diesen zukommenden Rechte zu gewähren. Art. 43 der BV stellt zu bestimmt sowohl für die Teilnahme an den eidg. Wahlen und Abstimmungen als für den Mitgenuss der kantons- und gemeindebürgerlichen Rechte auf den Wohnsitz ab, als dass eine solche Ungleichheit in den Voraussetzungen der Berechtigung statthaft wäre.

Seit dem BBeschl. vom 25. Juni 1880 über die Gewährleistung des Verf.-Dekrets vom 8. Jan. 1880 ist übrigens der Satz, dass der Tessiner sein Stimmrecht auch in kantonalen Angelegenheiten an seinem Wohnorte auszuüben habe, ausgesprochenes Bundesrecht.[1])

[1]) Vgl. oben S. 329, Ziff. X.

Die nachfolgende Gesetzgebung des Kantons Tessin hat dies ausdrücklich anerkannt. Die Tessiner Behörden selbst haben eingesehen, dass die Beibehaltung des Stimmrechts auf Grund der Attinenza, der bürgerrechtlichen Zugehörigkeit, in allen nicht rein bürgerlichen (korporativen) Angelegenheiten mit dem Art. 43 der BV im Widerspruche stände und auch unter dem Gesichtspunkte der Rechtsgleichheit der Tessiner unter sich und mit den übrigen Eidgenossen nicht zugelassen werden könnte.

Wenn die Verf.-Reform vom 2. Juli 1892 zu gunsten der in vaterländischer (eidgenössischer oder kantonaler) Amtsstellung gezwungenerweise im Auslande wohnenden Tessiner eine von den BBehörden nicht beanstandete Ausnahme macht, so wird dadurch nur die Regel bestätigt, welche für die freiwillig ihr Land verlassenden und auswärtigen Wohnsitz nehmenden Bürger gilt.[1])

85. XVI. Partialrevision durch Verfassungsdekret des Grossen Rates vom 8. Nov. 1894, in der Volksabstimmung vom 30. Dez. 1894 angenommen, betr. Abänderung der Gerichtsorganisation und des Verfahrens in Strafsachen.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 5. April 1895, A. S. n. F. XV 142. — Botsch. des BR vom 12. März 1895, B 1895 I 816; 1896 II 7.

XVII. Partialrevision durch Verfassungsgesetz des Grossen Rates vom 12. Nov. 1897, in der Volksabstimmung vom 2. Jan. 1898 angenommen, betr. Abänderung des Art. 19 der Verf. über die fakultative Einführung von weiteren Gemeinderäten neben der Munizipalität.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 20. April 1898, A. S. n. F. XVI 705. — Botsch. des BR vom 11. Febr. 1898, B 1898 I 253; 1899 I 358.

Verfassung des Kantons Waadt.

86. Verfassung vom 1. März 1885.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 27. März 1885, A. S. n. F. VIII 56. — Botsch. des BR vom 16. März 1885, B 1885 II 178; 1886 I 911.

Den 3. Febr. 1885 setzte der Verfassungsrat des Kts. Waadt den Wortlaut einer neuen Verf. fest, die an Stelle der vom 15. Dez. 1861 zu treten hatte; in der Volksabstimmung vom 1. März 1885 wurde die Verf. mit 29,095 von 44,277 abgegebenen Stimmen angenommen; die eidg. Gewährleistung wurde ihr mit BBeschl. vom 27. März 1885 zu teil. Aus ihrem Inhalt ist hervorzuheben:

Die Todesstrafe ist untersagt. — Der Staat hat neben der Sorge für den allgemeinen öffentlichen Unterricht, im Verein mit Gemeinden, berufliche Unterrichtsanstalten im Interesse der Landwirtschaft,

[1]) Vgl. oben S. 333.

des Handels, Handwerks und der Industrie zu erstellen. — An Stelle der bisherigen Proportionalsteuer auf dem Mobiliarvermögen tritt eine direkte Steuer auf dem beweglichen Vermögen und dem Erwerb aus der Arbeit, für deren Bezug die Verf. bestimmte Grundsätze festsetzt. Die Grundsteuer ist zu ermässigen, den im Kanton wohnhaften Grundeigentümern ist der Abzug der Hypothekarschulden gestattet. Durch die Gesetzgebung sind die indirekten Steuern zum Zwecke einer gerechteren Verteilung der Lasten zu revidieren. — Stimmberechtigt sind alle Schweizer, die das 20. Altersjahr zurückgelegt haben, wenn sie als Niedergelassene oder Aufenthalter seit drei Monaten im Kanton gewohnt haben, ihre politischen Rechte nicht in einem andern Kanton ausüben und von keinem verfassungsmässigen Ausschliessungsgrund betroffen sind; nach früherem Recht waren kantonsfremde Schweizerbürger stimmberechtigt in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten nach Ablauf eines Jahres seit ihrer Niederlassuag oder Aufenthalte im Kanton. — Der Volksabstimmung unterliegen, abgesehen von Verf.-Änderungen und Initiativbegehren, Gesetze und Grossratsbeschlüsse, wenn es 6000 Bürger verlangen, Gesetze und Dekrete, welche ausserhalb des jährlichen Voranschlages eine Ausgabe von mehr als Fr. 500,000 nach sich ziehen. — In den Grossen Rat wird durch die Kreisversammlungen je 1 Mitglied auf 300 eingeschriebene Stimmberechtigte gewählt (bisher je 1 Mitglied auf 1000 Einwohner). — Die Unterstützung der Armen durch die Gemeinden, welche bis anhin nicht auf gesetzlicher Vorschrift, sondern nur auf Gewohnheitsrecht beruhte, ist durch die Gesetzgebung zu normieren, die auch Bestimmungen über die Erziehung unglücklicher und verlassener Kinder zu treffen hat.

Verfassung des Kantons Wallis.

87. Verfassung vom 26. Nov. 1875, in der Volksabstimmung vom 13. Febr. 1876 angenommen.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 29. Juni 1876, A. S. n. F. II 364. — Botsch. des BR vom 16. März 1876, B 1876 I 707; Ber. der Komm. des NR vom 14. Juni 1876 (H. Rohr), B 1876 III 41; 1877 II 507.

Die vom Grossen Rat des Kts. Wallis den 26. Nov. 1875 beschlossene neue Verfassung wurde in der Volksabstimmung vom 13. Febr. 1876 mit 7528 gegen 6587 Stimmen angenommen; die Zahl der Stimmberechtigten war 25,639. Anlässlich der Prüfung dieser Verf., die an Stelle der KV vom 23. Dez. 1852 zu treten hatte und vorzugsweise die Herstellung einer Übereinstimmung der KV mit der revidierten BV von 1874 bezweckte, sah sich der BR zur Anbringung mehrerer Ausstellungen veranlasst: so bezüglich der Bestimmung, dass die Fremden vor Erwerbung des Kantonsbürger-

rechtes nicht definitiv als Bürger einer Gemeinde aufgenommen werden können (die in Art. 44 der BV vorgesehene BGesetzgebung ist vorzubehalten), ferner bezüglich der Erwerbung des Gemeindebürgerrechts seitens eines Kantonsbürgers (nach Art. 4 und 60 der BV sind alle Schweizerbürger vor dem Gesetze gleich zu achten), endlich bezüglich der Wahl der höheren Offiziere durch den Grossen Rat (die Bestimmungen der Art. 37 ff. der eidg. Militärorganisation sind vorzubehalten). Wegen dieser Ausstellungen jedoch verlangten die BBehörden nicht die förmliche Abänderung der betr. Bestimmungen.

Dagegen genehmigte die BVers., auf Antrag des BR, Art. 2 Abs. 1 und Art. 11 nicht vorbehaltlos. Der BBeschl. vom 29. Juni 1876, die Gewährleistung der Walliser Verfassung aussprechend, enthält die Erwägungen:

1. dass Art. 2 Abs. 1 nur im Sinne der Art. 49, 50 und 53 der BV ausgelegt und angewendet werden darf;

2. dass laut Art. 27 der BV der gesamte Primarunterricht unter staatlicher Leitung stehen soll, somit der Art. 11 nicht die Wirkung haben kann, jene Vorschrift in irgend welcher Weise einzuschränken.

1. Art. 2 lautet:

Die römisch-apostolisch-katholische Religion ist die Staatsreligion.

Die Glaubens- und Gewissensfreiheit und die freie Ausübung gottesdienstlicher Handlungen sind innert den mit der öffentlichen Ordnung und den guten Sitten vereinbaren Schranken gewährleistet.

Die Komm. des NR (H. Rohr) bemerkt zu diesem Artikel:

Man ist gewohnt und berechtigt, dem Ausdrucke Staatsreligion diejenige Bedeutung beizulegen, die ihm staatswissenschaftlich zukommt. Dann erscheint Art. 2 Abs. 1 der Verf. wie eine mittelalterliche Ruine im modernen Rechtsstaate, dann gerät das Alinea in einen unlöschbaren Widerspruch mit der im zweiten Alinea ausgesprochenen Gewährleistung der Glaubens-, Gewissens- und Kultusfreiheit, dann sind eine Reihe anderer wichtiger Grundsätze der neuen BV, wie der Schul- und Kultusartikel, im Kanton Wallis bedeutungslos....

Diese weitgehende Bedeutung wollte aber dem Art. 2 Abs. 1 nicht beigelegt werden. Art. 2 der alten KVerf. vom 23. Dez. 1852 lautete: «Die römisch-katholisch-apostolische Religion ist die Religion des Staates; der Beistand des Gesetzes ist ihr zugesichert.» Diese Bestimmung blieb bei der im Juli 1854 erfolgten Gewährleistung der Verf. durch den Bund unangefochten, was angesichts des Art. 44 der BV von 1848 nimmer hätte geschehen können, wenn mit den Worten «Religion des

Staates» der spezifische Begriff der Staatsreligion verbunden gewesen wäre. Offenbar wollte mit jenem Art. 2 ein Mehreres nicht gesagt werden, als dass die römisch-katholische Konfession, zu der sich die Bevölkerung des Kts. Wallis bekenne, vom Staate ausdrücklich gewährleistet werde . . . .

Wir können dem Grossen Rate des Kts. Wallis nicht imputieren, dass er nun dem Art. 2 Abs. 1 der neuen Verf. diejenige Auslegung habe beigelegt wissen wollen, die ihm nach der wissenschaftlich-grammatikalischen Bedeutung der Worte zukäme. Auf der andern Seite können wir aber darin auch nicht die blosse Registrierung der Tatsache erblicken, dass die Bevölkerung des Kts. Wallis sich zur römisch-katholischen Konfession bekenne. Denn eine Staatsverfassung ist kein Album für statistisch-ethnographische Notizen, sondern die Zusammenstellung der rechtlichen Grundprinzipien, auf welchen der Staat beruht. Diese Bedeutung der Staatsverfassung bedingt die Annahme, dass Art. 2 Abs. 1 ein gewisses Rechtsverhältnis zwischen dem Staate und den römisch-katholischen Staatsangehörigen zum Vorteil der letztern statuieren wolle. Freilich bleibt es unklar, inwieweit man in dieser Richtung zu gehen beabsichtigt, aber so viel ist aus dem Sinn und dem Wortlaute des Abs. 1 und der bekannten Tatsache, dass die sog. konfessionellen Artikel der neuen BV einen schmerzlichen Riss in die Traditionen und in die bisherige kirchenpolitische Richtung des Kts. Wallis gemacht, zu abstrahieren, dass die römisch-katholische Konfession in ihrem Verhältnis zum Staate grundsätzlich privilegiert werden sollte in der Meinung, dieses verfassungsmässige Privilegium in der Folge praktisch gegen das Prinzip der Gleichberechtigung der Konfessionen zu verwerten. Soviel ist ferner gewiss, dass Art. 2 Abs. 1 geeignet ist, entgegen der neutralen Stellung, welche die BV dem Staate gegenüber den verschiedenen Glaubensgenossenschaften anweist, einen ungebührlichen Einfluss seitens des Staates Wallis zu gunsten der römisch-katholischen Konfession auszuüben. Denn wir glauben nicht zu irren, wenn wir behaupten, dass der Art. 2 der Walliser Verf. von der dortigen Bevölkerung nicht anders ausgelegt werden wird, als dahin: man kann zwar glauben, was man will — denn die BV sagt dies — aber ein echter Walliserbürger ist und bleibt ein römisch-katholischer Katholik.

B 1876 III 42; vgl. auch oben S. 224, 250, 267, 273, 286, 313, 315.

2. Art. 11 lautet:

Der öffentliche Unterricht steht unter Leitung und Oberaufsicht des Staates.

Der Primarunterricht ist obligatorisch und unentgeltlich.

Die Lehrfreiheit ist, unter Vorbehalt der gesetzlichen Bestimmungen, gewährleistet.

In Art. 11 vermissen wir — sagt der BR — eine Gewähr dafür, dass auch der Privatunterricht an Primaranstalten der Leitung und Oberaufsicht des Staates unterstellt sein werde, ein Requisit, das die BVers. bei Anlass der Gewährleistung der Luzerner Verf. mit Beschl. vom 2. Juli 1875 aufgestellt hat, und das auch hier gewahrt sein sollte. Es sind allerdings im letzten Satze des Art. 11 gesetzliche Bestimmungen zur Sicherung der Lehrfreiheit vorgesehen, bei welchem Anlass der Staat seine Stellung gegenüber den Privatschulen sichern kann. Allein nachdem nun einmal dem Staate eine gewisse Stellung gegenüber der Schule bundesrechtlich angewiesen ist, so muss auch von Bundeswegen darüber gewacht werden, dass er seine Aufgabe wirklich erfülle.
B 1876 I 708. Vgl. auch oben S. 218—221; 237, 266, 271, 287, 296, 309, 318, 319.

Verfassung des Kantons Neuenburg.

88. I. Verfassung, in der Volksabstimmung vom 21. Nov. 1858 angenommen.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 20. Jan. 1858. A. S. VI 123. — Antrag des BR vom 22. Dez. 1858. B 1858 II 662; Ber. der Komm. des StR vom 14. Jan. 1859 (Dr. Blumer), B 1859 I 149.

Die von einem Verfassungsrat den 26. Okt. 1858 beschlossene Verf. des Kts. Neuenburg, an die Stelle tretend derjenigen vom 30. April 1848[1]), wurde in der Volksabstimmung vom 21. Nov. 1858 von 5730 der an der Abstimmung teilnehmenden 9115 Bürger angenommen und erhielt mit BBeschl. vom 20. Jan. 1859 die eidg. Gewährleistung. Im Bericht der Komm. des StR (Dr. Blumer) finden sich zu dieser Verf. u. a. folgende Bemerkungen:

Art. 12 stimmt nicht ganz mit Art. 53 der BV von 1848 überein, indem dort bloss temporäre Ausnahmegerichte, hier aber Ausnahmegerichte überhaupt untersagt sind; dennoch ist der Sinn der beiden Bestimmungen der gleiche, da die BV eben unter Ausnahmegerichten nur solche Tribunale verstehen wollte, die für besondere Fälle mit Umgehung der Verf. und der allgemeinen Gesetze des Landes bestellt werden, derartige Behörden aber sämtlich nur einen temporären Charakter haben können.

Bei Art. 13 nehmen wir an, dass die gesetzlichen Bestimmungen, welche das Äussere der Gottesverehrung regeln sollen, niemals das Wesen der Kultusfreiheit selbst antasten dürfen, und dass wenn im Kt. Neuenburg eine anerkannte christliche Konfession in der freien Ausübung ihres Gottesdienstes gehemmt werden wollte, der Art. 44 der BV seine volle Anwendung finden müsste. Auch Art. 71 und 72 werden nicht eine Bedeutung haben, die mit der von der BV gewährleisteten

[1]) Vgl. Repertorium der eidg. Abschiede a. O. I, S. 431.

Kultusfreiheit im Widerspruch stehen würde, sondern einerseits gegen geistliche Korporationen, welche die Hoheit des Staates nicht anerkennen würden, gerichtet sind, anderseits die Einführung religiöser Orden von der Bewilligung der gesetzgebenden Behörde abhängig machen. Diese Artikel lauten nämlich:

Art. 13. Chacun professe sa religion avec la même liberté et obtient pour son culte la même protection, en se conformant aux prescriptions de la loi chargée d'en régler l'exercice extérieur.

Toutefois l'exercice public d'un culte autre que l'un des cultes chrétiens et le culte israélite ne sera permis que dans les limites compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs. La loi pourra prendre des dispositions spéciales à ce sujet.

Art. 71. La loi règle les rapports de l'état avec les cultes.

Elle ne pourra jamais reconnaître ou constituer des corporations ecclésiastiques indépendantes du pouvoir souverain.

Tout changement aux bases fondamentales de l'organisation ecclésiastique actuelle sera soumis à la ratification du peuple.

Art. 72. Aucune corporation religieuse ne pourra s'établir dans le canton sans une autorisation de police et toujours révocable du Grand Conseil. B 1859 I 149.

II. Partialrevision durch Dekret des Verfassungsrates vom 28. Okt. 1873, in der Volksabstimmung vom 28.—30. Nov. 1873 angenommen, betr. Abänderung der Art. 30 und 33 der Verf., Stimmrecht und Stimmrechtsverlust.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 27. Jan. 1874, A. S. XI 456. — Botsch. des BR vom 31. Dez. 1873, B 1874 I 11; Ber. der Komm. des StR vom 23. Jan. 1874 (Graven), B 1874 I 313.

Ausser den Kantonsbürgern sind mit vollendetem 20. Altersjahr stimmberechtigt kantonsfremde Schweizer, die im Kanton geboren sind oder im Kanton ihren Wohnsitz haben und zwar drei Monate nach der Schriftendeposition (bisher: nach zweijährigem Autenthalt). Unter den Stimmrechtsverlusttatsachen figuriert auch die Tatsache des einjährigen Rückstandes in der Staatssteuerbezahlung; ein Verlustgrund der, ohne gerade als bundesrechtswidrig erklärt zu werden, vom BR und von der Komm. des StR als anstössig bezeichnet wird.

III. Partialrevision durch Dekret des Grossen Rates vom 29. Mai 1879, in der Volksabstimmung vom 28., 29. Juni 1879 angenommen, betr. Art. 39 der Verf., Einführung des fakultativen Referendums an Stelle des bisher obligatorischen Finanzreferendums.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 17. Dez. 1879, A. S. n. F. IV 406. — Botsch. des BR vom 27. Nov. 1879, B 1879 III 983; 1880 II 583.

IV. Partialrevision durch Dekret des Verfassungsrates vom 3. Dez. 1881, in der Volksabstimmung vom 21., 22. Jan. 1882 angenommen, betr. Art. 33, 38 und 42 der Verf.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 25. April 1882, A. S. n. F. VI 158. — Botsch. des BR vom 14. April 1882, B 1882 II 352; 1883 II 833.

Der Verlust des Stimmrechts wegen Verzuges in Bezahlung der Staatssteuer tritt nicht mehr ein, Art. 33. Es wird das Recht der Volksinitiative eingeführt, Art. 38. Ein vom Grossen Rate gewählter aus fünf (bisher sieben) Mitgliedern bestehender Staatsrat hat die Vollziehungsgewalt und die allgemeine Verwaltung des Kantons, Art. 42.

V. Partialrevision durch Dekret des Grossen Rates vom 7. April 1887, in der Volksabstimmung vom 15. Mai 1887 angenommen, betr. Art. 64—70 der Verf., Vereinigung der Bürgergemeinde (eigentliche Gemeinde) und der Einwohnergemeinde (Munizipalität) zu einheitlicher Verwaltung unter dem Namen Gemeinde.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 25. Juni 1887, A. S. n. F. X 99. — Botsch. des BR vom 13. Juni 1887, B 1887 III 330; 1888 II 760.

VI. Partialrevision durch Dekret des Grossen Rates vom 21. Febr. 1889, in der Volksabstimmung vom 10. März 1889 angenommen, betr. Art. 31 der Verf., Inkompatibilitäten.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 5. April 1889, A. S. n. F. XI 51. — Botsch. des BR vom 19. März 1889, B 1889 I 644; 1890 II 134.

Art. 31 lautete bisher: Das geistliche Amt, die Mitgliedschaft des Staatsrates sowie das Amt eines unmittelbaren Vertreters des Staatsrates in den Bezirken, sind mit dem Mandate eines Abgeordneten zum Grossen Rate unverträglich. Jetzt wird beigefügt: Des weitern können die Beamten und Angestellten der Staatskanzlei, der Departemente des Staatsrates und der Präfekturen nicht Mitglieder des Grossen Rates sein. Das Gesetz bestimmt die durch die Verf. nicht vorgesehenen Fälle von Inkompatibilitäten.

Verfassung des Kantons Genf.

89. I. Verfassung, beschlossen vom Grossen Rat als Verfassungsrat den 21. April 1847 und in der Volksabstimmung vom 24. Mai 1847 angenommen.

Die eidg. Gewährleistung wurde am 27. Juli 1847 auf der Tagsatzung von 13½ Standesstimmen ausgesprochen, vgl. Repertorium der eidg. Abschiede a. O. I, S. 426, 429.

II. Verfassungsgesetz vom 21. März 1849, in der Volksabstimmung vom 23. April 1849 angenommen, in Ausführung des Art. 155 der Verf., betr. die bürgerliche Freiheit.

Die eidg. Gewährleistung ist wie es scheint für dieses Verf.-Ges. nicht nachgesucht worden; vgl. BV 1848, Art. 6, Eingang, und Art. 4 der Übergangbest.

III. Partialrevision durch Verfassungsgesetz vom 26. Aug. 1868, in der Volksabstimmung vom 27. Sept. 1868 angenommen, über die Errichtung eines allgemeinen Spitals, unter Aufhebung der Art. 10, 128, 129, 131, 132, 134, 145, 146, 147, 148, 150 u. 151 der Verf.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 16. Dez. 1868, A. S. IX 524. — Botsch. des BR vom 2. Dez. 1868, B 1868 III 942; 1869 I 955.

In der Volksabstimmung vom 27. Sept. 1868 wurde das Verfassungsges. vom 26. Aug. sur la création d'un Hospice général von 5110 der 6770 an der Abstimmung teilnehmenden Bürger angenommen.

Über die Bedeutung und Tragweite dieses, nicht nur einen administrativen Gegenstand normirenden, sondern die bisherigen Verf-Verhältnisse sehr einschneidend berührenden Gesetzes, das bereits im Jahre 1866 wesentlich gleichlautend vom Grossen Rate angenommen, in der Volksabstimmung aber mit einer kleinen Mehrheit verworfen worden war, bemerkte der Genfer Staatsrat in der Sitzung des Grossen Rates vom 30. Mai 1868:

Par ce projet, répondant à une pensée patriotique, on avait réussi enfin à formuler les bases de la fusion complète et définitive des citoyens des diverses parties du Canton dans la grande famille genevoise, en faisant disparaître toutes les distinctions d'origine, nous dirons presque de droits divers, conséquences des conditions particulières dans lesquelles s'est constituée la réunion des différentes parties de territoire qui forment actuellement le Canton de Genève.

Par ce projet, ceux de nos concitoyens qui pouvaient puiser quelques garanties particulières dans les traités en vertu desquels ils font partie de notre République déclaraient renoncer à cette position exceptionnelle, et ne vouloir et ne reconnaître d'autres garanties que celles du droit commun et des libres institutions de notre pays. Et, de leur côté, ceux en faveur de qui les mêmes traités avaient réservé les fonds de charité créés par l'ancienne République venaient abandonner cette exception et réunir en une seule masse tous leurs biens avec ceux, infiniment moins considérables, des autres institutions de bienfaisance du Canton, afin de former, sous le nom d'Hospice général,

un fonds unique de secours en faveur de tous les indigents genevois sans distinction aucune.

C'était là une belle et grande idée dont la réalisation faisait, en quelque sorte, entrer notre pays dans une ère nouvelle; elle constituait une œuvre importante au point de vue de son avenir, en rapprochant les citoyens, jusqu'ici plus ou moins séparés par des intérêts divers qui, en certaines circonstances, pouvaient paraître opposés, et enfin, en donnant satisfaction à un vœu nettement manifesté par l'opinion publique.

Art. 1 Abs. 1 des Verf-Ges. lautet:

> Das Genfer Volk verzichtet auf jede Territoriumsausscheidung und jede Rechtsungleichheit, die sich aus Verträgen oder aus einer Heimatverschiedenheit zwischen den Bürgern des Kantons ergeben könnte.

In den Art. 129 und 134 der KVerf. waren die Vorschriften der Verträge vom 29. März 1815 (Wienerprotokoll) [1]), 20. Nov. 1815 (Pariser Vertrag) [2]) und 16. März 1816 (Turiner Vertrag) [3]) ausdrücklich vorbehalten; das Verf-Ges. von 1868 hebt u. a. diese Art. 129 und 134 der Verf. auf; die genannten Verträge erwähnt es nicht. Über den Inhalt derselben ist folgendes zu bemerken:

Das Protokoll vom 29. März 1815, enthaltend die nachträglichen Verfügungen zum Art. 5 der Erklärung des Wienerkongresses, den Kt. Genf betr., konstatiert im Eingang die Geneigtheit des Königs von Sardinien, dem Kanton Genf einen Teil des savoyischen Gebietes abzutreten und bezeichnet im Art. 1 das an den Kt. Genf abzutretende Gebiet. Im Art. 3 sind sodann die Bedingungen aufgezählt, unter denen die Abtretung des Gebietes stattzufinden hatte, Bedingungen, die die Schweiz und Genf genehmigt haben; sie lauten:

> Weil anderseits Se. Majestät Sich nicht entschliessen können, zuzugeben, dass ein Teil Ihres Gebietes einem Staate einverleibt werde, worin eine andere Religion herrschend ist, ohne den Einwohnern des von Ihnen abzutretenden Landes Gewissheit zu verschaffen, dass ihnen die freie Übung ihrer Religion forthin zu Teil werde, dass sie die Fortdauer der bisherigen Mittel für die Bestreitung ihres Kultus werden zu geniessen haben, und dass sie

[1]) Vgl. Off. Slg. I, S. 75—99; ferner Wiener Deklaration vom 20. März 1815. Art. 2, 5, Off. Slg. I, S. 50 ff.

[2]) Vgl. Off. Slg. I, S. 106—110; ferner Pariser Friede vom 30. Mai 1814 und Pariser Protokoll vom 3. Nov. 1815, Off. Slg. I, S. 100, 103.

[3]) Vgl. Off. Slg. I, S. 153—191; ferner Vollziehungsmassnahmen zum Turiner- und Pariservertrag. Off. Slg. I, S. 192—206.

hinwieder auch selbst den vollen Genuss der bürgerlichen Rechte erhalten werden, — so ist verabredet worden, was folgt:

1. Die katholische Religion soll aufrecht erhalten und geschützt bleiben auf gleiche Weise, wie sie es gegenwärtig ist in allen Gemeinden, welche von Sr. Majestät, dem König von Sardinien, abgetreten und mit dem Kanton Genf vereinigt werden.

2. Die gegenwärtig vorhandenen Kirchspiele, welche durch die festgesetzten neuen Grenzen weder zerstückelt noch getrennt sind, sollen in ihrem gegenwärtigen Umfang erhalten und durch die gleiche Zahl Geistlicher kirchlich besorgt werden. In Betreff der zerstückelten Teile, die zu klein wären, um ein Kirchspiel zu bilden, wird man sich an den Diözesanbischof wenden, um ihre Einverleibung in irgend ein anderes Kirchspiel des Kts. Genf zu erhalten.

3. In eben diesen durch Se. Majestät abgetretenen Gemeinden sollen, wenn die Zahl der protestantischen Einwohner nicht an jene der Katholiken reicht, die Schullehrer jederzeit Katholiken sein. Es soll keine protestantische Kirche errichtet werden, mit Ausnahme der Stadt Carouge, die eine solche haben mag.

4. Die Munizipalbeamten sollen jederzeit, zu zwei Dritteln wenigstens, Katholiken sein, und insbesondere sollen von den drei Stellen des Maire und seiner Adjunkten immer zwei von Katholiken besetzt sein. Im Fall künftig die Zahl der Protestanten in einigen Gemeinden jener der Katholiken gleichkommen würde, soll alsdann der Grundsatz der Gleichheit und der Kehrordnung, bei Bildung des Munizipalrates sowohl als des Maire-Amtes, beobachtet werden. In diesem Falle soll jedoch immer ein katholischer Schullehrer vorhanden sein, wenn gleich auch ein protestantischer angestellt würde. Diese Bestimmung soll keineswegs hindern, dass protestantische Individuen, die in katholischen Gemeinden wohnen, insofern sie solches dienlich erachten, eine besondere Kapelle für ihren Kultus auf ihre Kosten einrichten, und hinwieder, auch auf ihre Kosten, einen protestantischen Schullehrer für den besondern Unterricht ihrer Kinder anstellen können. Die bestehenden Schenkungen und frommen Stiftungen sollen in Kapital und Zinsen sowohl, als hinsichtlich auf ihre Verwaltung unberührt bleiben, und ebenso soll es auch den Privaten unbenommen sein, neue zu stiften.

5. Die Regierung wird für die Kosten des Unterhalts der Geistlichen und des Kultus das Nämliche beitragen, was die gegenwärtige Regierung dazu liefert.

6. Die gegenwärtig in Genf bestehende katholische Kirche soll auf Staatskosten, so wie sie besteht, daselbst beibehalten werden, in Gemässheit der diesfalls bereits durch die eventuellen

Gesetze der Verfassung von Genf erlassenen Beschlüsse. Der Seelsorger soll angemessenen Gehalt und Wohnung erhalten.

7. Die katholischen Gemeinden des Kantons, sowie die katholische Pfarrei der Stadt Genf, sollen fernerhin dem Diöcesansprengel der Provinzen Chablais und Faucigny angehören, dasjenige vorbehalten, was darüber von dem Heiligen Stuhl anders verordnet werden möchte.

8. In jedem Falle soll der Bischof in den Pastoralbesuchen niemals gestört werden.

9. Die Einwohner des abgetretenen Gebietes stehen in Hinsicht auf bürgerliche und politische Rechte den Einwohnern der Stadt Genf völlig gleich; sie üben solche mit ihnen gemeinschaftlich aus, die Rechte des Stadt- oder Gemeinde-Eigentums vorbehalten.

10. Die katholischen Kinder haben Zutritt zu den öffentlichen Erziehungsanstalten; der Religionsunterricht wird in denselben nicht gemeinsam, sondern absönderlich erteilt, und man wird sich dazu für die Katholiken Geistlicher ihres Bekenntnisses bedienen.

11. Die Gemeindegüter oder eigentümlichen Besitzungen der neuen Gemeinden bleiben ihnen zugesichert, und sie fahren fort, solche zu verwalten und den Ertrag derselben für ihren Nutzen zu verwenden.

12. Eben diese Gemeinden sollen nicht mit stärkern Lasten belegt werden, als die alten Gemeinden.

13. Se. Majestät, der König von Sardinien, behalten Sich vor, jeden Einspruch, wozu die Nichterfüllung obstehender Artikel Anlass geben könnte, zur Kenntniss der Schweiz. Tagsatzung zu bringen und durch Ihre diplomatischen Agenten bei Derselben unterstützen zu lassen. Off. Slg. I, S. 85.

Unterm 16. März 1816 wurde hierauf zwischen dem König von Sardinien einerseits und der schweiz. Eidg. und dem Kt. Genf andererseits der Turinervertrag abgeschlossen, der in seinen 24 Artikeln die Verhältnisse der abgetretenen Gebietsteile regelt und verschiedene Bestimmungen über nachbarliche und Grenzverhältnisse u. s. w. enthält. Die Art. 12 und 13 enthalten eine Bestätigung des Art. 3 des Protokolls vom 29. März 1815.

Art. 12. Auf alle jene Gegenstände, worüber durch das Wienerprotokoll vom 29. März 1815 Fürsorge getroffen ist, sollen die Vorschriften der Verfassung von Genf nicht anwendbar sein.

Und in Betracht, dass das erwähnte Protokoll im dritten Artikel und dessen ersten Absatz verordnet hat: «es soll die katholische Religion in allen von Sr. Majestät, dem König von Sardinien,

abgetretenen und dem Kanton Genf einzuverleibenden Gemeinden auf gleiche Weise wie bis dahin gehandhabt und geschützt werden,» — so ist man darüber einig, dass die am 29. März 1815 hinsichtlich der katholischen Religion in allen abgetretenen Landesteilen in Kraft bestandenen Gesetze und Übungen gehandhabt werden sollen, mit Vorbehalt dessen, was vom Heiligen Stuhle darin abgeändert würde.

Zu Vollziehung des sechsten Abschnittes eben dieses dritten Artikels, welcher verordnet: der Seelsorger der katholischen Kirche in Genf soll einen angemessenen Gehalt und Wohnung erhalten, ist dieser Gegenstand durch die in dem Privatvertrag von heutigem Tage enthaltene Übereinkunft normiert worden.

Art. 13. Die Regierung von Genf, um ihre Gesinnungen gegen die Bewohner der abgetretenen Gemeinden an den Tag zu legen, und von dem Wunsche belebt, für die Armen- und Unterrichtsanstalten zu sorgen, bewilligt, dass der noch unbezahlte Wert der unter französischer Verwaltung verkauften Gemeindegüter und die von den Gemeinden an Zahlungsstatt empfangenen Schuldtitel durch diese bezogen und für ihren Nutzen verwendet werden mögen; ferner dass die bestehenden Armen- und Unterrichtsanstalten die Kapitalien und die Vorteile behalten, in deren Besitz sie sich befanden; und endlich wird sie dafür sorgen, dass die obgenannten Anstalten durch die gegenwärtige Gebietsübergabe auf keine Art benachteiligt werden. Off. Slg. I, S. 183.

Die Bestimmungen des sog. zweiten Pariserfriedens vom 20. Nov. 1815 berühren, so weit die Eidg. hiebei speziell interessiert ist, nur Grenz- und Neutralitätsverhältnisse, die hier nicht in Frage kommen.

Durch BBeschl. vom 16. Dez. 1868 wurde dem Verf-Ges. die eidg. Gewährleistung erteilt; diese beantragend führt der BR in seiner Botsch. vom 2. Dez. 1868 folgendet aus:

Es ist keinem Zweifel unterworfen, dass durch das Wienerprotokoll und durch den Turinervertrag faktisch, und wenigstens bis auf einen gewissen Punkt auch rechtlich, Beschränkungen der Staatshoheit von Genf herbeigeführt wurden. Diese Beschränkungen beschlagen verschiedene Teile der Gesetzgebung und Verwaltung und haben u. a. die Folge, dass die Bewohner des von Savoyen losgetrennten Gebietes teilweise unter andern Gesetzen stehen, als die Bewohner des übrigen Kantonsteiles, ja dass sogar die Bürger derselben Konfession, nämlich der katholischen, in Matrimonialsachen verschieden behandelt werden. In dieser Ausscheidung eines kleinen Kantons gleichsam in zwei Gemeinwesen lag von jeher eine Quelle von vielen Übelständen und Reibungen; es erhoben sich Anstände zwischen Staat

und Kirche, die sogar dahin führten, dass im Jahre 1823 der eidg. Vorort auf eine Beschwerde Sardiniens seine Verwendung zum Schutz der Verträge bei der Regierung von Genf mit Erfolg eintreten liess.[1]) Einerseits diese Abhängigkeit nach Aussen und andererseits die Überzeugung, dass ein verderblicher Parteigeist seine Nahrung in diesen Zuständen finde, haben schon längst auf die Wünschbarkeit der Änderung solcher Zustände hingewiesen. Allein andererseits stund die Überzeugung entgegen, dass internationale Verträge nicht durch die Verfassung oder die Gesetze eines Landes einseitig geändert werden können, daher man sich selbst veranlasst fand, in der Verf. von 1847 diese Verträge als Norm gebend anzuführen, obwohl ihre Bestimmungen mit dem Geist und Wesen der Verfassung keineswegs in voller Harmonie stehen. Also nicht nur angenommen, sondern selbst zugegeben, was niemand wird bestreiten wollen, dass diese Verträge beschränkende Bestimmungen enthalten, welche mit den Grundsätzen der BV und der KV nicht wohl vereinbar sind, so folgt hieraus noch nicht das Recht der einseitigen Abänderung. Es dürfte wohl kaum einen Staat geben, der nicht durch internationale Verträge in irgend einer Richtung beschränkt wäre.

Bei solchen Beschränkungen darf man aber nicht nur das Lästige im Auge haben und noch viel weniger den Nebenbegriff des Zwanges damit verbinden, denn sie sind durch freiwillige Zustimmung entstanden und gewöhnlich mit einer Kompensation verbunden. Diese Kompensation liegt für Genf und für die Schweiz in der Gebietsvergrösserung durch die ehemals savoyischen Gemeinden, und die Beschränkungen des Turinervertrages sind die Bedingungen, unter denen die Abtretung des Gebietes stattgefunden, Bedingungen, welche die Schweiz und Genf genehmigt haben. . . .

Nachdem im Vorstehenden die Stellung des BR zu den internationalen Verträgen auseinandergesetzt ist, ist mit Bezug auf das vorliegende Verf.-Ges. folgendes zu sagen:

Das ganze Gesetz ruht auf einer grossen Idee und auf einer wahrhaft republikanischen Grundlage. Zwei Klassen von Bürgern stehen in Frage: die einen sind die gemeinschaftlichen Eigentümer von sehr bedeutenden Fonds, bestimmt zur Unterstützung derjenigen unter ihnen, die in den Fall kommen, Unterstützung zu bedürfen; die andern können die Verträge anrufen, die ihnen gewisse Garantien und Protektion geben. Diese verzichten freiwillig auf diese Verträge, die sie gewissermassen an einen fremden Souverän knüpfen, und wollen in Zukunft bei völlig politischer und religiöser Freiheit ihren Schutz im eigenen freien Lande und bei den eigenen Landesgesetzen suchen. Die

[1]) Vgl. Repertorium der eidg. Abschiede a. O. II, S. 76.

andern verzichten auf das ausschliessliche Eigentum ihrer Fonds und übergeben sie der grossen nationalen Gemeinschaft. Dadurch, dass die einen auf die Rechte, die ihnen der Art. 150 der KV garantiert, verzichten, und die andern aus dem Art. 134 derselben keine besondern Rechte zu ihren Gunsten mehr ableiten wollen, ist der bisherige Unterschied zwischen alten und neuen Genfern verschwunden, und in Zukunft werden wir nur einem in Rechten und Pflichten gleichgestellten Genfervolk begegnen.

Es war nach Ansicht des BR vom Grossen Rate des Kts. Genf sehr klug, dass er in Art. 3 des Ges. bestimmend:

> die Unterhaltung des Kultus der protestantischen Nationalkirche und die Unterhaltung des katholischen Kultus bleiben zu Lasten des Staates,

die Versicherung gab, dass gegenüber dem Staate nichts an der Stellung der Kulte geändert werde, dass in diesem Punkte der gegenwärtige Zustand bleibe, indem der Staat seine Verpflichtungen gegenüber beiden Konfessionen, wie bisher, beibehalten werde.

Mit dieser Bestimmung ist eigentlich den Intentionen des Turiner Vertrages ein Genüge geleistet. Wenn man sich in die damaligen Zeitverhältnisse zurückversetzt, so wird man leicht begreifen, dass der König von Sardinien seine ehemaligen katholischen Unterthanen vor allfälligen Vergewaltigungen des kalvinistischen Genf schützen wollte. Hat man ja auch ähnliche Bestimmungen in die Abtretungsurkunden des ehemaligen Bistums Basel aufgenommen. Jetzt sind aber die Zeiten anders; die katholische Konfession geniesst in Genf den gleichen Schutz und die gleichen Rechte, wie die protestantische. Es ist nicht vorzusehen, dass, wenn die Einwohner der abgetretenen savoyischen Gemeinden in den aufgestellten Bestimmungen einen ebenso genügenden Schutz für ihre Rechte und ihre Stellung finden, wie in gewissen Stipulationen der Verträge, andere Kontrahenten noch irgend ein Interesse haben sollten, weitergehende Vorsorgen aufrecht erhalten zu wollen. Es ist beispielsweise nur an die Bestimmung zu erinnern, dass auf dem abgetretenen Gebiet einzig in der Stadt Carouge eine protestantische Kirche bestehen dürfe, welcher Bestimmung der Art. 2 Abs. 1 des jetzigen Gesetzes mit der Vorschrift entgegenkommt, dass die Freiheit des Kultus auf dem ganzen Staatsgebiete gewährleistet sei. Ist zu besorgen, dass noch jemand an einer solchen Ausschliessungsbestimmung festhalten möchte, nachdem in der Stadt Genf die Regierung in wahrhaft liberaler Weise für die Bedürfnisse der vermehrten Katholikenzahl gesorgt hat? Ähnlich ist es mit andern Artikeln, die als vollkommen obsolet zu betrachten sind.

Mit diesen Verträgen war man allerdings in etwelcher Verlegenheit. Man hat zugegeben, dass das Verf.-Ges. teilweise Bestimmungen

enthalte, die in ihrem materiellen Inhalt den Bestimmungen der Verträge widersprechen, dagegen aber die Behauptung aufgestellt, es stehe dem Kt. Genf vermöge seines Selbstbestimmungsrechtes die Befugnis zu, auf Bestimmungen der Verträge zu verzichten. Man hat erklärt, man könne und wolle den Turinervertrag einerseits nicht abolieren, weil er gewisse Vorteile darbiete, aber man wolle ihn andererseits in denjenigen Teilen durch konstitutionelle Bestimmungen schwächen und auf gewisse schützende Vorschriften verzichten, welche dem beabsichtigten Zwecke widersprechen. Man hat schliesslich zugestanden, dass man gegenwärtig weder Rom noch Sardinien zu fürchten habe, dass man aber auf dem rationellen Standpunkte die Verträge nicht als nichtig erklären könne, ohne sich mit den BBehörden zu verständigen, welche sich hinwieder mit den Vertragsmächten ins Einverständnis zu setzen haben.

Anschliessend an diese Auffassung, fasst der BR seine Ansicht in folgende Sätze zusammen:

Auf dem Boden der BV ist gegen das Verf.-Ges. seitens der BBehörden nicht nur nichts einzuwenden, vielmehr ist dasselbe, als im Interesse der Eidg. und des Kts. Genf liegend, zu begrüssen. Es kann somit bloss in Frage kommen, ob in den bezeichneten Staatsverträgen ein Hindernis der eidg. Gewährleistung des Genfer Verf.-Ges. liege.

Der BR erklärt nun von vornherein, dass er nicht der Theorie huldigt, dass völkerrechtliche Verträge durch einseitige Schlussnahmen einer Vertragspartei willkürlich abgeändert werden können. Dennoch glaubt er nicht, dass dermalen Grund vorhanden wäre, dem Verf.-Ges. die eidg. Gewährleistung zu versagen. Hiebei stützt er sich auf folgende Gesichtspunkte:

Fürs erste auf den Mangel irgend einer Meinungsverschiedenheit unter den völkerrechtlichen Paziszenten. Als der König von Sardinien im Jahr 1815 sich bewogen fand, einzelne savoyische Gebietsteile an den Kt. Genf abzutreten und damit gewisse Reservate verband, so sprach er sich ganz deutlich dahin aus, dass «er nicht zugeben könne, dass ein Teil Seines Gebiets einem Staate einverleibt werde, worin eine andere Religion herrschend ist, ohne den Einwohnern des von Ihm abzutretenden Landes Gewissheit zu verschaffen, dass ihnen die freie Übung ihrer Religion forthin zu Teil werde, dass sie die Fortdauer der bisherigen Mittel für die Bestreitung ihres Kultus werden zu geniessen haben, und dass sie hinwieder auch selbst den vollen Genuss der bürgerlichen Rechte erhalten werden.»

Dieser Intention des Königs von Sardinien, aus welcher die Details der sichernden Bestimmungen hervorgingen, ist nun aber gegenwärtig in vollster Weise entsprochen. Es lässt sich heutigentags nicht einmal mehr sagen, dass im Kt. Genf eine andere Religion herrschend

sei als in den abgetretenen Gebietsteilen. Nach den Staatsgesetzen dieses Kantons hat der katholische Kultus freie Übung der Religion, fortdauernden Genuss der bisherigen Mittel für die Bestreitung des Kultus, und die Angehörigen desselben sind im Besitze des vollen Genusses der bürgerlichen Rechte. Es ist im Art. 3 des neuen Vers.-Ges. sogar bestimmt, dass die Unterhaltung des katholischen Kultus gleich demjenigen der protestantischen Nationalkirche auf Kosten des Staates erfolge.[1])

Allein nicht nur die Verf. des Kts. Genf, sondern die BV von 1848 selbst gibt nunmehr den ehemals savoyischen Gemeinden in dem Art. 4 die Garantie der bürgerlichen Gleichberechtigung mit allen Schweizern und in Art. 44 das Recht der freien Ausübung ihres Gottesdienstes nicht bloss in den Schranken ihrer eigenen Gemeinden, sondern im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft.

Man darf daher ohne weiteres sagen, es gewähren die Verf. des Kts. Genf und diejenige der Eidg. den neuen Gebietsteilen nicht nur diejenigen Garantien, deren Sicherung in den Intentionen des Königs von Sardinien lag, sondern sogar noch ein Mehreres darüber hinaus. Da die Bewohner dieser Gebietsteile ihrerseits auch im Art. 1 des neuen Verf.-Ges. auf die aus den Verträgen noch resultierenden Detailverschiedenheiten in der Rechtsstellung verzichten und auch seit der Volksabstimmung keinerlei Einsprache gegen dieselbe weder von Seiten der zunächst Beteiligten, noch von Seiten der Mitpaziszenten erfolgte, so liegt klar am Tage, dass eine materielle Meinungsverschiedenheit unter sämtlichen Interessenten nicht besteht.

Bei dieser Sachlage gestaltet sich nach Ansicht des BR die Situation ganz einfach:

Da materiell zwischen den Paziszenten und Interessenten keinerlei Meinungsverschiedenheit herrscht, das Verf.-Ges. von Genf aber allen Intentionen der Verträge entspricht und mit den Grundprinzipien des eidg. Staatsrechtes im Einklange steht, so ist demselben die eidg. Gewährleistung zu erteilen. B 1868 III 951.

90. IV. Partialrevision durch Verfassungsgesetz vom 19. Febr. 1873, in der Volksabstimmung vom 23. März 1873 angenommen, betr. Abänderung des Tit. X. Kap. 2, der Verf. über den katholischen Kultus.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 24. Juli 1873, A. S. XI 213. — Botsch. des BR vom 18. Juni 1873, B 1873 II 929; Ber. der Minderheit der Komm. des StR vom 19. Juli 1873 (Menoud), B 1873 III 620. Ber. der

[1]) Durch Art. 2 und 3 des Verf.-Ges. 1868 werden Art. 10, 128, 129, 131, 132 der Verf. von 1847 aufgehoben, welche Aufhebung überdies in Art. 1 Abs. 2 der Verf.-Novelle ausdrücklich festgesetzt ist.

Mehrheit der Komm. des NR vom 24. Juli 1873 (Dr. Römer). B 1873 III 630. Ber. der Minderheit dieser Komm. vom 24. Juli 1873 (L. Gross). B 1873 III 638.

Art. 130 und 133 der Genfer Verf. von 1847 bestimmten:

Der Staatsrat ist, unter Vorbehalt der Ratifikation des Grossen Rates, beauftragt, mit der obern kirchlichen Behörde alles zu regeln, was sich auf die Genehmigung der Regierung bezüglich der Wahl der Pfarrer und der übrigen Benefiziaten bezieht. Bis der Grosse Rat die zwischen dem Staatsrat und der obern kirchlichen Behörde abzuschliessenden Konventionen genehmigt haben wird, kann die Wahl der Pfarrer und der übrigen Benefiziaten nur auf solche Kandidaten fallen, welche durch den Bischof vorgeschlagen und vom Staatsrat genehmigt sind.

Jede katholische Kirche hat ihre Verwaltung (fabrique). Das Gesetz regelt, was sich auf diesen Gegenstand bezieht.

Nachdem durch die Verf.-Revision von 1868 einzelne den katholischen Kultus berührende Verfassungsvorschriften aufgehoben worden sind, hob das Verf.-Ges. vom 19. Febr. 1873 auch die Art. 130 und 133 der Verf. von 1847 auf und normierte die Stellung der katholischen Kirche in Genf, unter Aufrechterhaltung der Art. 2 und 3 der Verf.-Novelle von 1868, dahin: Wahl und Abberufung der Pfarrer und Vikare durch die stimmberechtigten katholischen Bürger; Erfordernis staatlicher Anerkennung des Diözesanbischofs und seiner Delegierten; Anschluss der katholischen Pfarreien an ein schweiz. Bistum, ohne dass jedoch Genf selbst Bischofssitz sein dürfte; Vorbehalt eines Ausführungsgesetzes für Umschreibung der Pfarreien, für Formen und Bedingungen der Pfarrwahlen und Abberufung der Pfarrer, für den Amtseid der Geistlichen, für die Organisation der Kirchenräte u. a.

Dieses Verf.-Gesetz steht im Zusammenhang mit den anfangs der siebziger Jahre zwischen der katholischen Kirche und den verschiedenen Staatsgewalten ausgebrochenen Streitigkeiten. Nicht ohne erhebliche Opposition wurde ihm die eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 24. Juli 1873 zu teil. Während aber der BR in seiner Botsch. vom 18. Juni 1873 ohne einlässliche Begründung die Erteilung der eidg. Gewährleistung beantragte, enthielt der Bericht der Mehrheit der Komm. des NR (Dr. Römer) vom 24. Juli 1873 folgende Ausführungen:

Der BR hat sich in seiner Botsch. vom Jahr 1868 rund und voll dahin ausgesprochen, dass internationale Verträge von der obersten

schweiz. Behörde niemals einseitig aufgehoben werden (vgl. S. 373), also auch nicht das Wiener-Protokoll und der Turiner-Vertrag, auf die man sich beruft, um das in Frage stehende Verf.-Ges. zu bekämpfen. Aber solche internationale staatsrechtliche Verträge müssen in ihrer geschichtlichen Bedeutung und mit Bezug auf die ihnen innewohnende Tendenz aufgefasst und beurteilt werden. Vorerst kann die selbstständige staatliche Entwicklung durch solche Verträge nicht gehemmt werden; es genügt, diesfalls die gegenwärtige BV und die Gestaltung Europas mit dem Inhalt der Pariser- und Wienerverträge von 1815 zu vergleichen. Sodann können solche internationale Verträge nicht nur durch gegenseitige Vereinbarung, sondern auch durch stillschweigenden gegenseitigen Consens und nicht weniger durch Wegfall des den Inhalt bildenden Gegenstandes obsolet werden.

Was nun den in Frage liegenden Vertrag betrifft, so ist durch das Verf.-Ges. vom Jahr 1868 die Gleichberechtigung der katholischen Genfer mit den reformierten hergestellt: die katholische Religion, ihr Kultus, die finanziellen Kultusmittel, die Rechtsgleichheit wurden durch die kantonale Verfassung in erster, durch die BV in zweiter Linie garantiert, und zwar auf eine Weise, welche wohl Vertrauen einflössen durfte; jedenfalls sind die katholischen Genfer gegenwärtig besser gestellt, als sie es seiner Zeit durch den Turiner-Vertrag waren. Wenn daher je ein Vertrag, so ist dieser Turiner-Vertrag gegenstandslos geworden. Darum haben auch im Jahr 1868 die Paziszenten und Interessenten nicht remonstriert; und erst jetzt, wo infolge der kirchlichen Streitigkeiten die Auffassungen über das, was im katholischen Kultus essentiell, und was davon unabhängig und mehr formeller Natur sei, auseinandergehen, nimmt man an der gefundenen Lösung Anstand und greift auf das vor fünf Jahren Unbeanstandete zurück!

Wir haben also auch hier den jetzt überall auftretenden Konflikt der katholischen Kirche vor uns, und die Untersuchung, ob Verfassungen und Verträge verletzt seien, spitzt sich in die Frage: ob durch die getroffene Regulierung der katholischen Verhältnisse in Genf die katholische Religion selbst, beziehungsweise ihr Kultus, verletzt sei?

Das für die Beantwortung massgebende Kriterium liegt in der Ausscheidung der rein dogmatischen und der organisatorischen oder konstitutionellen Elemente; die erstern sind der Kirche, die letztern dem Staat als Kompetenz zuzuscheiden.

Die Mehrheit der Kommission hält nun dafür, dass das Genfer Verf.-Ges. keinen Eingriff in das Wesen des katholischen Kultus enthält; denn was vorerst die Wahl der Geistlichen durch das Volk betrifft, so finden wir dieselbe an vielen Orten der Schweiz. Im

Kanton Appenzell I. Rh. besteht seit alter Zeit nicht nur Wählbarkeit, sondern auch Wiederwählbarkeit der Geistlichen durch das Volk. Und wenn behauptet werden sollte, es sei das ein spezielles Privilegium des h. Vaters, so ist doch anzunehmen, dass ein solches Privilegium nicht ein Eingriff in das Wesen des katholischen Kultus sein könne. Der Kantonsrat von Wallis wählt sogar den Bischof, und da wird wohl die Wahl der Pfarrer durch das Volk nicht gefährlicher erscheinen! Die Abberufung aber ist nur die natürliche Konsequenz der Wahl; wo staatsrechtlich und kirchenrechtlich das eine möglich ist, kann das andere nicht unzulässig sein. Übrigens ist auch die Revokabilität uraltes schweizerisches Recht[1]). Die Wahl und Abberufung der Geistlichen alteriert also die Glaubens- und Kultusfreiheit nicht; sie ist rein konstitutioneller, dem Selbstbestimmungsrecht des Volkes und Staates anheimfallender Natur.

Ähnlich verhält es sich mit dem von den Geistlichen verlangten Eid der Treue für Staat und Verfassung. Auch dieser Eid ist alten Rechtes. Im Mittelalter haben die Bischöfe, ohne mit Rom in Konflikt zu kommen, dem Staat den Eid der Treue geleistet. Zur Stunde geschieht dies noch vom Bischof von Basel[2]). Aber noch mehr: der Eid der Treue gegen den Staat, welcher von den Geistlichen verlangt wird, ist gerade die rechte Schranke für allfällige Konflikte zwischen dem Staat und der Kirche. Treue der Kirche in reinen Kultus- und Glaubenssachen; Treue dem Staat in organisatorischen und konstitutionellen Dingen. Will dieser Eid verweigert werden, so stellt sich die Kirche von vornherein feindlich zum Staate, auf einem Gebiete, das ihr nicht zukommt, und es ist gerade dann diese Schranke umso nötiger!

Dass endlich die Einteilung der Pfarreien, der Wahlmodus u. dgl. rein organisatorische, dem Staate zukommende Dinge sind, wird wohl nicht bestritten werden, so wenig als — so viel bekannt ist — die finanzielle Unterstützung der Genfer katholischen Kirche durch den Staatsrat als ungenügend oder mit Verträgen und Verfassung im Widerspruch stehend angegriffen wird.[3])

Aus dem Angeführten ergibt sich, dass das in Frage stehende Verf.-Ges. den katholischen Kultus nicht alteriert und daher auch die Glaubens- und Gewissensfreiheit der Genfer Katholiken nicht gefährdet. Ebensowenig werden die finanziellen und politischen Rechte der katholischen Genfer Bürger geschmälert; im Gegenteil sind dieselben durch die Genfer Verf.-Gesetze von 1847, 1868 und 1873 besser gestellt worden, als sie es vorher waren.

[1]) Vgl. oben S. 231, 251.

[2]) Vgl. F. Fleiner, Staat und Bischofswahl im Bistum Basel, 1897, S. 206. 284.

[3]) Vgl. auch oben S. 297, 304 Ziff. 1.

Wenn hienach weder von Verletzung des Art. 44 der BV von 1848 noch der internationalen Verträge (falls dieselben noch als zu Recht bestehend betrachtet werden sollten) die Rede sein kann, so bleibt nur noch ein Einwand zu erörtern übrig, nämlich die Behauptung, dass, weil die in Art. 130 der Genfer Verf. von 1847 vorgesehene Verständigung mit der kirchlichen Oberbehörde betr. die Wahl der Geistlichen nicht stattgefunden habe, das an die Stelle des Art. 130 tretende neue Verf.-Ges. eine Verletzung jener Verfassung enthalte.

Mit Bezug hierauf ist folgendes zu erwidern: Es lässt sich der Fall denken, dass in einem Verf.-Ges. Bestimmungen aufgenommen werden, welche für die Ausführung einzelner Grundsätze oder für die Vornahme der Revision massgebende und bindende Vorschriften enthalten. Allein das ist in Art. 130 nicht der Fall. Es verweist derselbe (immerhin unter Vorbehalt der Ratifikation des Grossen Rates) den Modus der Pfarrwahl und die Genehmigung solcher Wahlen allerdings auf eine gütliche Verständigung mit der kirchlichen Oberbehörde, stellt aber für die Zwischenzeit, überhaupt für den Fall, dass eine solche Verständigung nicht zustande kommen sollte, kraft des Selbstbestimmungsrechtes des Kantons Genf, einen bestimmten modus procedendi auf, während ebensogut ein anderer hätte aufgestellt oder die Lösung der Gesetzgebung überwiesen werden können. Es bildet im fernern dieser Artikel einen abgegrenzten Teil des Inhaltes der Verfassung, der nach Art. 6 litt. c der BV so gut wie die ganze Verfassung revidierbar sein muss.

Da nun die damals in Aussicht genommene Verständigung infolge des inzwischen innerhalb der katholischen Kirche und zwischen kirchlichen und staatlichen Behörden entstandenen Konfliktes unmöglich geworden ist, hat die Genfer Behörde nur von einem ihr verfassungsgemäss zustehenden Rechte Gebrauch gemacht, indem sie, unter Vornahme einer Partialrevision der Verfassung, den alten Art. 130 durch einen neuen Artikel ersetzte, es darauf ankommen lassend, ob das Volk mit dieser Verf.-Revision einverstanden sei oder nicht. Und in der Tat ist dies der Fall gewesen. Mit 9081 von 9232 giltigen Stimmen wurde fragliches Verf.-Ges. angenommen.

Wir geben allerdings zu, dass diejenigen unserer katholischen Miteidgenossen, welche das Wesen der katholischen Kirche hinsichtlich ihrer dogmatischen Konstitution, und damit auch ihr Verhältnis zu Rom anders als wir, d. h. die staatlichen Kompetenzen nicht anerkennend, auffassen, in diesen organisatorischen Regulierungen der gegenwärtigen Konflikte einen Eingriff in die Kompetenz ihrer Kirche und eine Beeinträchtigung ihres Glaubens erblicken; allein die Mehrheit des Schweizervolkes stellt sich in dieser Streitfrage nicht auf diesen Boden,

sondern auf denjenigen, auf welchem auch dieser Entscheid basiert ist, und welcher sich dadurch charakterisiert, dass alles, was rein dogmatischer Natur ist, d. h., was die Glaubens- und Gewissensfreiheit betrifft, ausgeschieden und völlig der Kirche überlassen, und dagegen alles Organisatorische und Konstitutionelle unbedingt der Hoheit des Staates untergeordnet wird, im Bewusstsein, dass nur eine solche Lösung des Konfliktes die Unabhängigkeit und die fortschrittliche Entwicklung des Vaterlandes sichert.

91. V. Partialrevision durch Verfassungsgesetz vom 26. Febr. 1873, in der Volksabstimmung vom 23. März 1873 angenommen, betr. Abänderung des Art. 105 der Verf., Stimmrecht der Schweizer in Gemeindeangelegenheiten.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 24. Juli 1873. A. S. XI 215. — Botsch. des BR vom 18. Juni 1873, B 1873 II 929.

Die Schweizer anderer Kantone werden den Genfern, die bisher ausschliesslich stimmberechtigt waren, bezüglich des Stimmrechts in Gemeindeangelegenheiten gleichgestellt.

VI. Partialrevision durch drei Verfassungsgesetze, angenommen in der Volksabstimmung vom 26. April 1874:

1. Verf.-Ges. vom 18. März 1874, betr. Art. 109 der Verf., Organisation und Verwaltung der Stadt Genf;

2. Verf.-Ges. vom 21. März 1874, betr. Art. 21 der Verf., politische Volljährigkeit (20. statt 21. Altersjahr);

3. Verf.-Ges. vom 25. März 1874, betr. Tit. X, Kap. 1, der Verf., Art. 114—128, Organisation der Genfer protestantischen Nationalkirche.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 25. Juni 1874, A. S. n. F. I 49. — Botsch. des BR vom 13. Mai 1874, B 1874 I 913.

VII. Partialrevision durch zwei Verfassungsgesetze, angenommen in der Volksabstimmung vom 25. Mai 1879:

1. Verf.-Ges. vom 26. April 1879, betr. Einführung des fakultativen Referendums;

2. Verf.-Ges. vom 26. April 1879, betr. Aufhebung des Art. 28 und Einführung des Tit. V^{bis}, Art. 30bis, der Verf., über Feststellung der Wahlkreise.[1])

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 17. Dez. 1879, A. S. n. F. IV 408. — Botsch. des BR vom 18. Juli 1879, B 1879 III 105; Berichtigung hiezu B 1879 III 207; 1880 II 583.

[1]) Vgl. Ziff. IX und Erste Auflage II, Nr. **808.**

VIII. Partialrevision durch zwei Verfassungsgesetze, in der Volksabstimmung vom 29. Okt. 1882 angenommen:

1. Verf.-Ges. vom 4. Okt. 1882, betr. die Einführung der gewerblichen Fachgerichte (des conseils de prud'hommes);

2. Verf.-Ges. vom 7. Okt. 1882, betr. Art. 32 und 33 der Verf., über die Zahl der Mitglieder des Grossen Rates (auf je 1000, resp. Bruchteil über 500 Einwohner kommt ein Abgeordneter, die Mitgliederzahl des Grossen Rates kann aber nicht über 100 ansteigen).

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 23. Dez. 1886, A. S. n. F. IX 374. — Botsch. des BR vom 10. Dez. 1886, B 1886 III 1225; 1887 II 654.

IX. Partialrevision durch Verfassungsgesetz vom 28. Aug. 1886, angenommen in der Volksabstimmung vom 26. Sept. 1886, betr. Art. 27, 30, 30bis der Verf., über die Ausübung des Stimmrechts (bei kant. Wahlen mittelst geheimen Listenskrutiniums) in derjenigen Gemeinde, in deren Stimmregister der Wähler eingetragen ist.[1])

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 23. Dez. 1886, A. S. n. F. IX 374. — Botsch. des BR vom 10. Dez. 1886, B 1886 III 1225; 1887 II 654.

X. Partialrevision durch Verfassungsgesetz vom 6. Nov. 1886, in der Volksabstimmung vom 26. Nov. 1886 angenommen, betr. Art. 4 und 5 des Verf.-Ges. vom Jahre 1868, über die Ausscheidung des Vermögens der protestantischen Nationalkirche von Genf und Übermittlung desselben an das Konsistorium.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 23. Dez. 1886, A. S. n. F. IX 374. — Botsch. des BR vom 10. Dez. 1886, B 1886 III 1225; 1887 II 654.

XI. Partialrevision durch Verfassungsgesetz vom 24. Okt. 1888, in der Volksabstimmung vom 25. Nov. 1888 angenommen, betr. Änderung des Art. 1 des Verf.-Ges. vom 4. Okt. 1882, Ausdehnung der Kompetenz gewerblicher Schiedsgerichte auf sämtliche Dienstverträge.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 20. Dez. 1888, A. S. n. F. X 814. — Botsch. des BR vom 17. Dez. 1888, B 1888 IV 1293; 1889 II 709.

XII. Partialrevision durch zwei Verfassungsgesetze, angenommen in der Volksabstimmung vom 5. Juli 1891:

[1]) Gemäss den bisher geltenden Verf.-Bestimmungen hatten die Bürger bei allen eidg. und kant. Wahlen und Abstimmungen (mit Ausnahme derjenigen für den Staatsrat) in dem Wahlkreise, in dem sie domiziliert waren, an dem durch das Vollz.-Ges. zu Art. 31 bezeichneten Hauptorte des Kreises ihre Stimme abzugeben; die Wahl des Staatsrates dagegen wurde von der Gesamtheit der Wähler des ganzen Kantons in einer General-Wahlversammlung (conseil général) in der Stadt Genf vorgenommen, B 1886 III 1228; vgl. oben Ziff. VII.

1. Verf.-Ges. vom 6. Juni 1891, betr. die Einführung der Volksinitiative für Gesetze;

2. Verf.-Ges. vom 6. Juni 1891, betr. Änderung der Art. 39, 45, 66 und 68 der Verf., über die Amtsdauer des Grossen Rates und des Staatsrates.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 29. Juli 1891, A. S. n. F. XII 159. — Botsch. des BR vom 24. Juli 1891, B 1891 IV 30, 1892 II 493.

XIII. Partialrevision durch zwei Verfassungsgesetze, angenommen in der Volksabstimmung vom 7. Aug. 1892:

1. Verf.-Ges. vom 6. Juli 1892, betr. Aufhebung der Art. 37 und 38 der Verf., über die Wahl der Mitglieder des Grossen Rates nach dem Proportionalwahlverfahren;

2. Verf.-Ges. vom 6. Juli 1892, betr. Änderung des Art. 117 der Verf., über die Wahl des Konsistoriums der protestantischen Nationalkirche.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 23. Dez. 1892, A. S. n. F. XIII 216. — Botsch. des BR vom 16. Sept. 1892, B 1892 IV 469; 1893 II 12.

XIV. Partialrevision durch Verfassungsgesetz vom 17. Juni 1893, in der Volksabstimmung vom 16. Juli 1893 angenommen, betr. Wahl der Mitglieder des Ständerates durch das Volk, mit dreijähriger (statt einjähriger) Amtsdauer.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 7. April 1894, A. S. n. F. XIV 231. — Botsch. des BR vom 9. Febr. 1894, B 1894 I 189; 1895 II 109.

XV. Partialrevision durch zwei Verfassungsgesetze, in der Volksabstimmung vom 3. Febr. 1895 angenommen:

1. Verf.-Ges. vom 12. Jan. 1895, betr. Einführung des fakultativen Referendums in Gemeindeangelegenheiten;

2. Verf.-Ges. vom 12. Jan. 1895, betr. Änderung des Art. 46 der Verf., über die Sessionen des Grossen Rates.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 5. April 1895, A. S. n. F. XV 134. — Botsch. des BR vom 8. März 1895, B 1895 I 809; 1896 II 7.

XVI. Partialrevision durch Verfassungsgesetz vom 29. Okt. 1898, in der Volksabstimmung vom 27. Nov. 1898 angenommen, betr. Organisation der öffentlichen Armenpflege.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 28. Juni 1899. A. S. n. F. XVII 223. — Botsch. des BR vom 24. Jan. 1899, B 1899 I 129; 1900 I 787.

XVII. Partialrevision durch Verfassungsgesetz, in der Volksabstimmung vom 31. März 1901 angenommen, betr. In-

kompatibilität eines jeden öffentlichen besoldeten Staatsamtes, mit Ausnahme des Amtes eines Staatsrates, mit der Mitgliedschaft des Grossen Rates.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 22. Juni 1901, A. S. n. F. XVIII 687. — Botsch. des BR vom 3. Mai 1901, B 1901 III 303.

XVIII. Partialrevision durch zwei Verfassungsgesetze, in der Volksabstimmung vom 13. Okt. 1901 angenommen:

1. Verf.-Ges. vom 21. Sept. 1901, betr. Änderung des Art. 117 des Verf.-Ges. vom 6. Juli 1892 und des Art. 123 des Verf.-Ges. vom 25. März 1874, über die Wahl des Konsistoriums und der Kirchgemeinderäte der protestantischen Nationalkirche;

2. Verf.-Ges. vom 21. Sept. 1901, betr. Änderung des Art. 19 der Verf., über die Naturalisation.

Eidg. Gewährleistung durch BBeschl. vom 20. Dez. 1901, A. S. n. F. XVIII 915. — Botsch. des BR vom 26. Nov. 1901, B 1901 IV 992.

Durch das Verf.-Ges. vom 13. Okt. 1901 wurde die Einbürgerung von im Kanton Genf geborenen Schweizern und Ausländern erleichtert. Die BVers. erteilte die eidg. Gewährleistung unter ausdrücklichem Vorbehalt der Vorschriften des Art. 44 der BV und des BGes. vom 3. Juli 1876, insbesondere dessen Art. 4 Abs. 3.

5. Kapitel.

Stellung des Bundes dem Auslande gegenüber.

BV 1874, Art. 8—11, 85, Ziff. 5 u. 6, 102, Ziff. 7—9 gleich BV 1848, Art. 8—11, 74, Ziff. 5 u. 6 (vgl. Ziff. 4), 90, Ziff. 7—9. A. S. I 5, 23, 24, 28, n. F. I 3, 25, 29.

I. Die Vertretung der Schweiz dem Auslande gegenüber.

92. Anlässlich des im Dez. 1901 erfolgten Initiativbegehrens der Behörden der Kantone Bern und Solothurn betr. die englischen Konzentrationslager in Südafrika, in denen Burenfrauen und Burenkinder untergebracht waren, kam in den eidg. Räten auch das Verhältnis des BR zur BVers. in auswärtigen Angelegenheiten zur Sprache.

Das Initiativbegehren hatte folgenden Wortlaut:

> Der BR sei einzuladen, bei den auswärtigen Regierungen gemeinsame Schritte anzuregen, um die britische Reg. zu veranlassen, dem öffentlich und allgemein bekannt gemachten Elend der unglücklichen Burenfrauen und -Kinder in den Konzentrationslagern ein Ende zu bereiten.

Dem Antrag des BR entsprechend, überwies die BVers. den 17. Dez. 1901 das Begehren dem BR, damit dieser prüfe, ob und unter welchen Umständen und in welcher Weise demselben Folge gegeben werden könne. Zur Begründung seines Antrages bemerkte der BR in einem Schreiben vom 12. Dez. an die BVers.:

Es ist ohne weiteres klar, dass das in Art. 93 der BV festgesetzte Vorschlagsrecht kein unbeschränktes ist, sondern sich im Rahmen der Verf. bewegen muss.

Die BV überträgt nun aber dem BR das Recht und die Pflicht, die Interessen der Eidg. nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen zu wahren und die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt zu besorgen; Art. 102, Ziff. 8 der BV.

Mit dieser Bestimmung der BV würde ein Auftrag der BVers. an den BR zu einem Vorgehen im Sinne des gestellten Initiativbegehrens im Widerspruche stehen.

Und namens des BR vertrat der BPräsident Brenner in der Sitzung des StR vom 17. Dez. folgenden Standpunkt:

Der BR anerkennt die menschenfreundlichen Absichten, die den Anregungen der Kantone Bern und Solothurn zu Grunde liegen; er weiss diese edlen Gefühle auch vollkommen zu würdigen. Er weiss auch, dass Elend und Unglück zu den Begleiterscheinungen des Krieges gehören, und dass die Schrecken des Krieges namentlich die unglücklichen Burenfrauen und -Kinder betroffen haben. Mit Bedauern ist zu konstatieren, dass der Krieg noch fortdauert, und dass die vor einem halben Jahr ausgesprochene Hoffnung, der Krieg werde bald zu einem für beide Teile ehrenvollen Abschluss gelangen, sich bis jetzt nicht erfüllt hat. Zu den vorliegenden Anregungen glaubt indessen der BR mit allem Nachdruck betonen zu müssen, dass der Entscheid über solche Schritte in seine Kompetenz fällt. Diese Schritte sind aufs engste verknüpft mit der Wahrung der Interessen der Eidg. nach aussen, mit der Wahrung der internationalen Beziehungen, und sie bedeuten nichts anderes, als eine Handlung in auswärtigen Angelegenheiten. Diese Befugnisse und Obliegenheiten sind ausdrücklich dem BR übertragen in Art. 102 Ziff. 8 der BV. Es steht ausser Frage, dass der Schritt, der angeregt wird, unter diese Angelegenheiten fällt. Wenn die in Art. 71 der BV festgelegte Kompetenz der BVers. zur Ausübung der höchsten Gewalt entgegengehalten wird, so missversteht man den BR. Der BR will das Mitspracherecht der Räte in auswärtigen Angelegenheiten nicht negieren, und es ist klar, dass er jederzeit angehalten werden kann, Rede zu stehen, und dass seine Berichterstattung der Kritik der BVers. unterstellt ist. Aber es wird nicht angehen, dass die Räte ein direktes Handeln unternehmen und den BR zum Briefträger für solche Dinge machen, so wenig als sie die Ausübung der Rechtspflege des BGer. selbst übernehmen können. Diese Kompetenzausscheidung ist durch die BV ausdrücklich vorgenommen, und die Befugnisse der Räte sind durch den Vorbehalt in Art. 84 der BV auf die Gegenstände beschränkt, die nicht einer andern BBehörde zugeschieden sind. Aber selbst, wenn über die Kompetenzfrage die Meinungen auseinandergehen sollten, so ist man doch gewiss darin einig, dass Gründe der Zweckmässigkeit ersten Ranges dafür sprechen, dass solche Initiativen nicht direkt durch Beschlüsse der Räte erledigt werden, sondern dass der BR begrüsst werden muss. Denn er steht in Beziehungen zu den diplomatischen Vertretern und zu den auswärtigen Regierungen. Ihm allein stehen das Material und die Informationen zur Beurteilung der Frage,

ob solche Schritte tunlich sind, zur Verfügung. Der BR ist bereit, die Initiative zur Prüfung zu übernehmen. Er wird keine Entschliessung treffen, die als eine unbefugte Einmischung in fremde Händel ausgelegt werden könnte, und er wird dabei auch die Pflichten, die uns die Neutralität auferlegt, nicht ausser acht lassen. Unter diesen Vorbehalten nimmt der BR die Initiative an.

Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 17. Dez. 1901.

93. Den 8. Dez. 1900 stellten Manzoni, Gobat und 36 Mitunterzeichner im NR die Motion:

> Es wolle der Nationalrat folgendem Wunsche Ausdruck geben: Der schweiz. NR richet an das englische Volk und Parlament, sowie an die europäischen Parlamente einen dringenden Aufruf, dass die Transvaal-Frage nach den Grundsätzen internationaler Gerechtigkeit durch ein Schiedsgericht erledigt werde.

Übers. Verh. BVers. Dez. 1900 Nr. 52.

Den 20. Dez. 1900 zogen die Motionssteller ihre Motion, ehe sie zur Behandlung im Rate kam, zurück. In der Basler National-Zeitung vom 10. Dez. nahm Alt-Bundesrat Frey wie folgt gegen die Motion Stellung:

Der Antrag Manzoni, Gobat und Genossen ist durch und durch verfassungswidrig und sollte mit der grössten Energie bekämpft werden. Der Beschluss, den die Herren provozieren wollen, wäre ein Akt der auswärtigen Politik, dem im Hinblick auf die völkerrechtlichen Beziehungen der Eidg. zu einem anderen Lande eine grosse Tragweite zukäme. Nach Art. 102 Ziff. 8 der BV sind es aber nicht die eidg. Räte, sondern ist es der BR, der die Interessen der Eidg. nach aussen und namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen zu wahren und die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt zu besorgen hat. Noch weniger kann es aber Sache des NR allein sein, die auswärtige Politik der Eidg. einseitig und selbstherrlich engagieren zu wollen. Es gibt auch keine Bestimmung in der BV, die dem NR das Recht verliehe, sich in Fragen der inneren Politik eines anderen Landes mit dem Parlamente dieses Landes in Beziehung zu setzen. Auch die Beschlüsse der Haager Friedenskonferenz berechtigen ihn nicht dazu. Der NR ist nicht der Hüter und Vollzieher dieser Beschlüsse. Diese Rolle kommt, soweit es die Schweiz betrifft, dem BR zu. Am allerwenigsten dürfte sich der NR eine solche Rolle einseitig und ohne Begrüssung des StR anmassen. Es gibt nur eine auswärtige Politik der Eidg.; das ist die auswärtige Politik, welche der BR im Einklang mit Verfassung, Gesetz und Tradition und in Übereinstimmung mit den Intentionen der eidg. Räte aufstellt und durchführt. Es hiesse einen Zustand der Anarchie schaffen und die Eidg. ins Verderben führen, wenn eine Praxis inauguriert werden sollte, welche es dem NR oder dem StR gestatten würde, auf eigene Faust auswärtige Politik zu treiben.

94. Als im Jahre 1888 in einem internationalen Grenzanstande der BR die schweiz. Vertreter ernannte, ohne den betr. Kanton darum zu begrüssen, protestierte der letztere, indem er für sich ein selbständiges Recht auf Bezeichnung seines Ver-

treters in Anspruch nahm, sobald es sich um sein eigenes Gebiet handle. Der BR anerkannte diese Protestation nicht für begründet, indem ihm weder durch die BV, noch aus Zweckmässigkeitsgründen das vom Kanton Verlangte geboten erschien. Denn gemäss Art. 102 Ziff. 8 der BV ist der BR mit den auswärtigen Beziehungen der Schweiz betraut, und er hat die Leitung derselben nicht mit den Kantonen zu teilen, selbst wenn sie bei der Erledigung internationaler Fragen beteiligt sind. Der BR allein vertritt die schweiz. Eidgenossenschaft gegenüber dem Ausland, für welches keine kantonalen Gebiete und Grenzen, sondern nur schweiz. Gebiet und schweiz. Grenzen existieren.

Die Komm. des StR zur Prüfung der Geschäftsführung des BR im Jahre 1888 trat in ihrem Bericht vom 11. Mai 1889 (Schoch) nicht vorbehaltlos dieser Auffassung des BR bei.

B 1889 II 372, III, 180.

Der BR erklärte des weitern, dass er den Wunsch der Kantone, durch selbstgewählte Vertreter an der Regelung von Fragen, die ihre Grenze betreffen, teilzunehmen, für sehr begreiflich finde; er werde deshalb im allgemeinen auf diesen Wunsch, jedoch ohne Präjudiz für die Rechtsfrage, Rücksicht nehmen, B 1889 II 372. Es ist auch darauf hinzuweisen, wie der BR bei Verhandlungen mit dem Ausland, die die besondere Interessensphäre eines oder mehrerer Kantone berühren, als seine Unterhändler nebst andern auch solche Personen bezeichnet, die eben diesen Kantonen angehören; vgl. z. B. B 1893 V 317—319, A. S. n. F. XIII 280 (Schiffahrt und Hafenordnung auf dem Bodensee). Es kommt auch vor, dass die kantonalen Organe ermächtigt werden, mit den benachbarten ausländischen Behörden vorläufige Verhandlungen bis zu dem Punkte zu führen, «wo der Weg offizieller Verhandlungen zwischen den beidseitigen Landesbehörden beschritten werden kann», vgl. BR in Botsch. vom 4. Mai 1896 betr. Weiterführung des Hüningerkanals bis Basel, B 1896 III 12; ferner BV Art. 10, Abs. 2.

95. I. Im März 1876 war der Sattlergeselle J. Stäb aus Württemberg in Rolle (Waadt), woselbst er sich um Arbeit umsah, von einem Landjäger arretiert und, weil des Bettels beschuldigt, mit der Handschelle geschlossen nach Lausanne geführt worden; er wurde während 14 Tagen von Gefängnis zu Gefängnis transportiert, bis er endlich in Zürich, unter der Bedingung sofortiger Abreise aus der Schweiz. entlassen worden ist. Auf erfolgte Reklamation seitens der deutschen Gesandtschaft in Bern zahlte der BR nach Untersuchung der Angelegenheit an Stelle der sich weigernden

waadtländischen Reg. die von Stäb verlangte Entschädigung von Fr. 200; der BR war hierauf genötigt, die Rückvergütung dieser Fr. 200 auf dem Prozessweg einzutreiben.

B 1878 II 531; BGer.-Entsch. 1877, IV, Nr. 34.

II. Im Sept. 1896 wurde der nordamerikanische Bürger George F. Curtis, Bibliothekargehilfe in der Gesetzbibliothek des Kongresses der Vereinigten Staaten, zweimal, einmal in Grindelwald, das andere Mal in Genf, in rechtswidriger Weise verhaftet; nach einigen Stunden Haft wurde er jedoch, nachdem seine Identität festgestellt und der Irrtum erkannt war, wieder auf freien Fuss gesetzt. Der amerikanische Gesandte in der Schweiz wurde deshalb beim BR vorstellig und verlangte Genugtuung. Da aber die Berner Reg., deren Organe ausschliesslich und allein die Verhaftung Curtis verschuldet hatten, sich nur dazu herbeiliess, zwei beteiligten Polizisten einen ernsten Verweis zu erteilen, während der BR, entsprechend dem Verlangen des Gesandten auf Genugtuung, eine schärfere Bestrafung verlangt hatte, sah sich der BR veranlasst, sein Bedauern über das Verhalten der Berner Reg. auszusprechen, indem darin eine Misskennung der dem BR durch die BVerf. zugewiesenen Stellung liege; er sprach ihr auch seine ernste Missbilligung aus und gab hievon der amerikanischen Gesandtschaft Kenntnis. Im Jahre 1899 sodann übermittelte diese dem BR eine Denkschrift des George F. Curtis, in welcher derselbe für die ihm im Jahre 1896 in der Schweiz gewordene Unbill eine Entschädigung von 10,000 Dollars geltend machte. Der BR machte hievon der Berner Reg. Mitteilung und konnte, nach Eingang der Antwort derselben, am 31. Okt. dem amerikanischen Gesandten berichten, dass die Berner Reg. Curtis eine Entschädigung von Fr. 300 anerbiete; für den Fall, dass derselbe diese Entschädigung nicht als genügend erachten sollte, wäre er zur Geltendmachung seiner Ansprüche an die zuständigen Gerichte zu verweisen. Die Angelegenheit wurde seither nicht mehr weiter verfolgt.

Eidg. Justiz- und Polizeidep., Internationale Polizei 1899. Nr. 299.

II. Die Gebietshoheit.[1])

96. Im Spätsommer 1884 hatte die grossherzoglich badische Reg. zur Ausführung der von ihr angeordneten Sicherheitsmass-

[1]) Im Jahre 1897 hat der BR die Veranstaltung einer Sammlung der Akten, die sich auf die Feststellung der Schweiz. Landesgrenze beziehen, angeordnet; diese Sammlung ist z. Z. noch nicht erschienen, B 1898 II 19, Ziff. 12; 1899 I 832.

regeln gegen die Cholera einen deutschen Arzt im badischen Bahnhof in Basel installiert. Die Reg. des Kts. Basel-Stadt erblickte in diesem Vorgehen einen unberechtigten Eingriff in ihre, durch Art. 1 des Eisenbahnvertrages mit Baden vom 27. Juli, 11. Aug. 1852 (A. S. III 438) ausdrücklich garantierten Hoheitsrechte. Sie untersagte dem badischen Arzte die Vollziehung seiner ärztlichen und sanitätspolizeilichen Aufträge. Die badische Reg. machte die Angelegenheit beim BR anhängig und verlangte, gestützt auf Art. 24 des Staatsvertrages, Rücknahme der Verfügung der Reg. von Basel. Der BR konnte diesen Rechtsstandpunkt nicht teilen, denn in Art. 24 ist nur von der Handhabung der Bahnpolizei die Rede. Dieser Artikel ist also ungeeignet zur Unterstützung der in Anspruch genommenen Befugnisse gesundheitspolizeilicher Natur. Der delegierte Arzt qualifiziert sich nicht als Organ der Bahnpolizei, sondern der Gesundheitspolizei, deren Ausübung eines der Hoheitsrechte bildet, welche der schweiz. Eidg. und dem Kanton Basel-Stadt in Art. 1 des Vertrages ausdrücklich vorbehalten worden sind.

Der BR anerkannte seinerseits, dass im Falle des Auftretens der Cholera in der Schweiz bei dem lebhaften Verkehr und den eigentümlichen örtlichen Verhältnissen des badischen Bahnhofes in Basel der Mangel einer ärztlichen Kontrolle auf demselben den deutschen und speziell den badischen Behörden in der Handhabung des Gesundheitsschutzes nicht unerhebliche Schwierigkeiten bereiten müsste.

Zur Beilegung des Konfliktes fanden daher auf Vorschlag des BR Konferenzen zwischen beidseitigen Vertretern statt. Es wurde bei diesem Anlasse erörtert, dass die Reg. des Grossherzogtums Baden, falls die Schweiz an ihrem Rechtsstandpunkte festhalten würde, in den Fall kommen könnte, die auf ihr Gebiet gelangenden Reisenden in Leopoldshöhe und in Grenzach der ärztlichen Inspektion zu unterstellen; diese Massregel würde indessen, abgesehen von andern Inkonvenienzen, eine erhebliche Störung des Verkehrs herbeiführen, die zu vermeiden im beiderseitigen Interesse liegt. Diese Erwägung bestimmte den BR, den Wünschen der badischen Reg. entgegenzukommen und ihr zu gestatten, die Inspektion von den Grenzorten nach dem badischen Bahnhofe in Basel zu verlegen und daselbst durch einen Arzt besorgen zu lassen, der sich über die Befugnis zur regelmässigen Ausübung der medizinischen

Praxis in der Schweiz nicht auszuweisen hätte. In diesem Falle muss aber der delegierte Arzt seine Tätigkeit auf die Untersuchung der nach Baden reisenden Personen und auf ein hiefür bestimmtes, genau abgegrenztes Lokal beschränken und im übrigen sich den Anordnungen des von der Ortsbehörde mit der Handhabung der Seuchepolizei auf dem badischen Bahnhof beauftragten Schweizerarztes fügen. Auf Grund dieser Zugeständnisse kam den 3. Juni 1886 unter Vorbehalt der beiderseits geltend gemachten rechtlichen Auffassungen eine Übereinkunft zu Stande zwischen der Schweiz und dem Grossherzogtum Baden betr. die sanitäre Überwachung des von der Schweiz nach Baden gerichteten Reiseverkehrs auf dem badischen Bahnhof zu Basel bei drohenden oder ausgebrochenen Seuchen. B 1887 I 529, A. S. n. F. IX 96.

97. In den Art. 32 und 36 des Vertrages zwischen der schweiz. Eidgenossenschaft und dem Grossherzogtum Baden betr. die Weiterführung der badischen Eisenbahnen über schweiz. Gebiet vom 27. Juli, 11. Aug. 1852 war vereinbart worden:

Art. 32. Die Eisenbahn von Haltingen nach dem Bodensee kann zum Transport von deutschen Bundestruppen von badischem Gebiet über schweiz. Territorium nach badischem Gebiet, sowie von eidg. Truppen von schweiz. Gebiet über badisches Territorium nach schweiz. Gebiet, jeweils unter folgenden Bestimmungen benutzt werden:

a. Die betr. Kreis- oder Kantonsreg., durch deren Gebiet der Durchgang stattfinden soll, muss in der Regel 24 Stunden, in dringenden Fällen aber, wo tunlich, mindestens 6 Stunden vorher davon in Kenntnis gesetzt werden.

b. Die Bahnzüge, mit welchen Truppen befördert werden, haben ohne Anhalten durch das resp. fremde Gebiet durchzugehen, und es sollen mit einem Zuge nicht mehr als 1000 Mann oder eine Batterie Artillerie nebst Bedeckung von einer Kompagnie oder Schwadron befördert werden.

c. Beide Kontrahenten behalten sich überdies vor, solche Truppentransporte auf ihrem resp. Gebiete gutfindenden Falls durch einen Kommissär begleiten zu lassen.

Ein gleiches Recht ist den betr. Kantonsreg. vorbehalten.

d. Die Truppen haben das fremde Gebiet mit ungeladenem Gewehr, abgelegter Munition, ohne aufgepflanztes Bajonnett, fliegende Fahnen und klingendes Spiel zu passieren.

e. Einzelne Militärs und Abteilungen von nicht mehr als 30 Mann können mit jedem Zug, ohne weitere Anzeige, befördert werden.

f. Die Taxen, welche schweizerischerseits für Truppentransport zu entrichten sind, sollen in gleicher Weise wie für deutsche Bundestruppen berechnet werden. Der Transport von Truppen über die Bahnstrecken auf schweizerischem bezw. grossherzoglichem Gebiet kann von der schweiz. in gleicher Weise wie von der grossherzoglichen Reg. untersagt werden, wenn dadurch die Neutralität der Schweiz oder des Grossherzogtums Baden gefährdet würde.

Art. 36. Alle Bestimmungen, welche im gegenwärtigen Vertrage über die durch schweiz. Gebiet führende Strecke der grossherzoglichen Rheinthalbahn vereinbart worden sind, ... sollen auch für den im 35. Art. vorgesehenen Schienenweg (Zweigbahn nach Lörrach über baslerisches Gebiet) . . . . Geltung haben.

A. S. III 449—451; zur Begründung der Bestimmung vgl. Botsch. des BR vom 11. Aug. 1852, B 1852 III 88, 97.

Infolge der Auflösung des vormaligen Deutschen Bundes im Jahre 1866 und der damit in Verbindung stehenden Veränderung der politischen Verhältnisse in Deutschland war dieser Art. 32 insofern seiner Grundlage verlustig geworden, als die im Vertrage vorgesehenen deutschen Bundestruppen nicht mehr in gleicher Weise bestanden und das Grossherzogtum Baden nun mit einer Militärmacht in ein Bündnis getreten war, deren Stellung nicht sowohl gegenüber der Schweiz als vielmehr gegenüber den Nachbarstaaten der Schweiz eine wesentlich andere ist und sein muss als diejenige des frühern deutschen Bundes. Diese Tatsache und der Hinblick auf politische Verwicklungen bewogen den BR im Jahre 1867 einen Vertrauensmann an die grossherzogliche Regierung abzuordnen, um den Verzicht auf jene Vertragsbestimmung zu erwirken. Es wurde hierauf zwischen dem BR und dem grossherzoglich badischen Ministerium aus Auftrag und im Namen des Grossherzogs den 9., 19. Juli 1867 folgendes Protokoll über Verzichtleistung auf den Art. 32 des Vertrages vom 27. Juli 1852 vereinbart:

Nachdem der grossherzoglich badischen Reg. von dem schweiz. BR der Wunsch ausgedrückt worden war, es möchte die in dem Vertrage vom 27. Juli 1852 in Betreff der Fortsetzung der grossherzoglichen Eisenbahn über schweizerische Gebietsteile unter Art. 32 enthaltene Bestimmung, wonach sich die kontrahierenden Staaten das Recht der Benutzung der Bahn zu Truppentransporten

über das beiderseitige Territorium vorbehalten, in Verbindung mit der darauf bezüglichen Bestimmung des Art. 36 desselben Vertrags einer Revision unterworfen, beziehungsweise im Interesse einer strikten Handhabung des Neutralitätsprinzips wieder ausser Kraft und Wirksamkeit gesetzt werden,

und nachdem die grossherzogliche Reg. in Berücksichtigung des gleichen Interesses, und um dem h. schweiz. BR auch bei diesem Anlasse ihre freundnachbarlichen Gesinnungen zu betätigen, sich zu einer den Wünschen der Schweiz entsprechenden Verabredung geneigt erklärt hatte,

haben beide Teile, . . . sich über die nachstehenden Bestimmungen verständigt:

Art. 1. Es wird von der einen wie von der andern Seite für die Zukunft auf jede Anwendung des Art. 32 des Vertrags vom 27. Juli 1852 für Truppentransporte verzichtet, sowohl in Bezug auf den Transport schweiz. Truppen mittelst der Eisenbahn über badisches Gebiet, als in Bezug auf den Transport deutscher Truppen über schweiz. Gebiet.

Art. 2. Das im Art. 36 des nämlichen Vertrags für die Zweigbahn im Wiesenthal vorbehaltene Recht des Transports soll ebenfalls ausser Anwendung kommen.

Art. 3. Der Durchzug mittelst der Eisenbahn über das Gebiet der beiden Staaten ohne vorausgegangene Anzeige bleibt indessen für die Zeit des Friedens zur Erleichterung des Grenz- und nachbarlichen Verkehrs für einzeln reisende Militärs und kleinere Abteilungen unter 30 Mann, mit ungeladenem Gewehr, ohne Munition und ohne aufgepflanztes Bajonnett, sowie für bewaffnete Beamte und Bedienstete der öffentlichen Verwaltung auch fernerhin gesichert.

Einem jeden der beiden Staaten soll übrigens die Befugnis zur Untersagung dieses Durchtransportes für den Fall und auf die Zeit ausdrücklich vorbehalten sein, wo das Interesse seiner Sicherheit oder der Neutralität eine Einstellung erheischen könnte.

A. S. IX 79, B 1868 II 527.

Die Bestimmungen dieses Protokolls wurden durch beidseitige Erklärungen vom 18., 24. Jan. 1898 auf die Beförderung von Militärpersonen auf der Bahnlinie Eglisau-Schaffhausen ausgedehnt.

Die Reg. des Grossherzogtums Baden fasste nun diese Bestimmungen dahin auf, dass beim Transport von Reservisten und Rekruten unter militärischem Kommando nur die Stärke dieses Kommandos in Betracht zu kommen hätte, während die unbewaff-

neten und meist nicht einmal Uniform tragenden Rekruten und Reservisten nicht zählen sollten.

Einzelne kantonale Behörden vertraten dagegen die Ansicht, dass auch die unbewaffneten Rekruten und Reservisten bei Bemessung der zulässigen Stärke eingerechnet werden müssten.

Um die aus dieser Meinungsverschiedenheit bei Transporten der bezeichneten Zusammensetzung entstehenden Schwierigkeiten zu beseitigen, hat der BR im Jahre 1895 mit der badischen Regierung gleichlautende Erklärungen ausgetauscht, wonach die Befugnis zum Durchtransport von Rekruten und Reservisten in beliebiger Zahl zugestanden wird, sofern die bewaffnete Mannschaft die Zahl 30 nicht erreicht. Dabei bleibt selbstverständlich, im Sinne des Protokolles vom 9. Juli 1867, jedem der beteiligten Staaten das Recht vorbehalten, solche Transporte zu untersagen, wenn und solange dies im Interesse seiner Sicherheit oder seiner Neutralität geboten sein sollte. B 1900 I 664.[1])

98. Angesichts des häufigen Betretens schweiz. Gebiets seitens ausländischer bewaffneter und uniformierter Militärpersonen und in Anbetracht der Übelstände, welche dieser Missbrauch zur Folge haben könnte, sah sich der BR im Jahre 1891 veranlasst, die schweiz. Gesandtschaften in den an die Schweiz angrenzenden Staaten zu beauftragen, die Aufmerksamkeit der Reg., bei denen sie akkreditiert sind, auf diesen Punkt hinzulenken. Der BR kann nicht zugeben, dass fremde Offiziere, Unteroffiziere oder Soldaten in Uniform, bewaffnet oder nicht, ohne Erlaubnis die Schweiz betreten, ebensowenig als die ausländischen Reg. solches seitens schweiz. Militärpersonen dulden. Es versteht sich von selbst, dass der BR in den Grenzbeziehungen eine gewisse Duldsamkeit nicht ausschliessen will; aber er hält darauf, dass diese auf das Notwendigste beschränkt werde, sodass hier ersichtlich ist, dass es sich um eine blosse Duldung und nicht um ein Recht irgend welcher Art handelt. B 1892 II 792.

99.[2]) I. Den 16. März 1880 trat zwischen den Uferstaaten des Bodensees: Schweiz, Baden, Bayern, Österreich-Ungarn und Würt-

[1]) Vgl. unten Nr. **116.**

[2]) Vgl. Rettich, Die völker- und staatsrechtlichen Verhältnisse des Bodensees, Tübingen 1884; v. Martitz in Hirt's Annalen, 1885 S. 278; Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, I § 22, I Anm. 2; Hilty im Politischen Jahrbuch a. O., VIII S. 385.

temberg ein Übereinkommen in Wirksamkeit betr. das Verfahren bei Beurkundung von Geburts- und Sterbefällen auf dem Bodensee oder wenn eine Leiche aus dem See aufgenommen wird, A. S. n. F. V 26; vgl. B 1878 II 346; 1879 II 4, 177; 1881 II 97, 166, 888.[1])

Die Frage der Oberhoheit über die Gewässer des Sees bleibt durch das Übereinkommen unberührt. In dem ersten bayrischen Vorschlage zu diesem Übereinkommen aus dem Jahre 1877 war zwar die Rede vom Eintritt «einer Geburt oder eines Todesfalles an Bord eines auf den neutralen Gewässern des Bodensees schwimmenden Schiffes», ferner «von der internationalen Fläche des Bodensees». Damit wollte die bayrische Reg. den Gegensatz zu den Seehäfen und zu den Seeufern bezeichnet wissen. Der schweiz. BR machte jedoch dieser Auffassung gegenüber in einer Note vom 7. Dez. 1877 geltend, dass auf einem Binnensee ein internationales Verkehrsgebiet, das keiner besondern Staatshoheit unterstünde, nicht besteht, dass die Hoheit jedes Uferstaates sich bis in die Mitte des Sees erstreckt[2]), dass diese Mittellinie das deutsche Reich und die Schweiz scheidet, und dass dieser grundsätzlichen Auffassung durch das Übereinkommen kein Abbruch geschehen darf.[3])

B 1878 II 846; vgl. B 1878 II 346, 1881 II 888, woselbst die Komm.

[1]) Der Abschluss dieses Übereinkommens erfolgte auf dem Korrespondenzwege zwischen den beteiligten Regierungen; die Regierung von Bayern, welche die Initiative für die Verhandlungen ergriffen hatte, nahm die Beitrittserklärungen der Uferstaaten zu dem auf dem Korrespondenzweg bereinigten Entw. entgegen und setzte dann die mitbeteiligten Reg. davon in Kenntnis; vgl. B 1879 II 4; 1881 II 166.

[2]) Eine Ausnahme war durch den Rasslerschen (1685) und den Damianischen (1786) Vertrag gegeben in Betreff der Gebietsgrenze bei Konstanz; hier bildete ausnahmsweise nicht die Mitte des Sees die Grenze. Diese Grenze ist abgeändert worden durch die in Art. 1 der Übereinkunft zwischen der Schweiz und Baden wegen Regulierung der Grenze bei Konstanz vom 28. April 1878 festgesetzte. Dieselbe ist den 28. Juni 1878 von der BVers. genehmigt und durch Übereinkunft zwischen den Bevollmächtigten des BR und des deutschen Kaisers vom 24. Juni 1879 auch für das deutsche Reich als rechtsgiltig anerkannt worden, A. S. n. F. IV 281, 282; Botsch. des BR vom 4. Juni 1878, B 1878 II 1037; vgl. B 1875 II 21, 1876 II 192, 1877 II 6, 1878 II 345, 1879 II 1, 4, 1880 II 190, 194.

[3]) Vgl. Eidg. Abschiede a. O., VI 2 S. 5: Konferenz der sieben den Thurgau regierenden Orte zu Zug unterm 21. April 1681; Zweck dieser Konferenz ist eine vertrauliche Beratung über das bereits seit fünf Jahren von der Stadt Konstanz zum Nachteil der Jurisdiktionsrechte der regierenden Orte auf dem Bodensee und an den eidg. Grenzen eingehaltene ausserordentliche und gewalttätige Verfahren, welches den Abschieden von Luzern von 1521

des StR die Wünschbarkeit der vertraglichen Lösung dieser Frage ausspricht.[1])

II. Als internationales Gewässer zerfällt der Luganersee in drei ganz gesonderte Teile: einen ausschliesslich schweizerischen Teil, wo die beiden gegenüberliegenden Ufer der Schweiz gehören, einen italienischen zwischen zwei italienischen Ufern enclavierten Teil und einen dritten Teil, wo von den beiden gegenüberliegenden Ufern das eine schweizerisch und das andere italienisch ist. In diesem letztern Teile, dem Lago promiscuo, gilt der See als beiden Ländern gemeinsam, und es dürfen daselbst als auf neutralisiertem Gebiete weder Zollkontrole noch Verhaftungen wegen Zollübertretung stattfinden.

Den 26. Nov. 1886 verhafteten italienische Zollangestellte bei Norcote, d. h. in den sog. gemeinsamen Gewässern des Sees zwei Individuen Colombo und Salaroli und sequestierten ihre Barke nebst den darauf befindlichen Waaren. Die Reklamationen des BR blieben erfolglos, weil die italienische Reg. das vom BR behauptete alte Herkommen nicht anerkannte. Nach der Ansicht der italienischen Reg. hat mit Bezug auf den gemeinschaftlichen Teil des Luganersees nicht wohl eine Ausnahme von den Grundsätzen statuiert werden können, nach denen sich überall die Rechte der Uferstaaten ohne Rücksicht auf die Ausdehnung ihres jeweiligen Ufergebietes richten, und wonach eine vom Ufer mehr oder weniger entfernte Linie die Grenze bezeichnet, diesseits welcher jeder einzelne Uferstaat sein eigenes Recht zur Anwendung bringen darf. B 1888 II 949, 1889 II 360, 1890 II 395.

Auf Grund wiederholter Prüfung der Frage, vorab an Hand des Vertrages von Varese vom 2. Aug. 1752[2]) und des Vertrages über die Grenzregulierung vom 5. Okt. 1861 (A. S. VII 211), kam der BR im Jahre 1896 unter Ablehnung der von den Tessiner Behörden vertretenen Auffassung zur Überzeugung, dass die Theorie

---

und von Baden von 1538, 1560 und 1580, sowie einer mehr als hundertjährigen Übung zuwiderläuft. Rücksichtlich der Jurisdiktion auf Flüssen und Seen ist man allgemein der Ansicht, dass zwischen zwei angrenzenden Staaten die Mitte derselben die Marchlinie bilde, sofern nicht durch Urkunden etwas anderes festgestellt worden, ein Grundsatz, der schon in einem Marchstreit der regierenden Orte mit dem Bischof Christoph von Konstanz im Jahre 1554 anerkannt worden ist.

[1]) Betr. den Genfer See vgl. Art. 20 des Lausanner Schiedsvertrages vom 30. Okt. 1564, Eidg. Abschiede a. O., IV 2 S. 1503, 1504 und hiezu Oechsli in Hilty's Politischem Jahrbuch, VIII S. 222, 235, 236.

[2]) Vgl. Eidg. Abschiede a. O., VII 2 S. 908, 996.

des Lago promiscuo für den Luganersee unzutreffend ist, dass vielmehr, gemäss allgemein anerkannten völkerrechtlichen Grundsätzen die Grenz- und Jurisdiktionslinie auf dem Luganersee sich in der Mitte des Sees befindet, wenn von den beiden gegenüberliegenden Ufern das eine schweizerisch und das andere italienisch ist. Mit diesen Grundsätzen steht auch ein allgemeiner Tagsatzungsbeschluss von 1681 im Einklang.[1]) Und auf den Kartenwerken von Dufour und Siegfried sind die Grenzen gleichfalls in der Mitte des Sees bezeichnet, wo beide Staaten Uferanstösser sind. B 1897 II 213.

100. Die italienische Reg. hält auf dem Luganersee sog. Torpedoboote, aus denen zwar die Torpedoapparate entfernt sind, die jedoch zur Zollüberwachung und zur Unterdrückung des Schleichhandels verwendet werden, und mit denen u. a. Scheinwerfermanöver ausgeführt werden. Als im Jahre 1896 drei solcher Schiffe von Porto Ceresio aus den schweiz. Teil des Sees passierten, um nach Porlezza zu gelangen, ohne dass die italienischen Behörden dem BR vorgängig auch nur eine Anzeige erstattet hätten, glaubte dieser bei der italienischen Reg. darüber vorstellig werden zu sollen. Der BR bestritt keineswegs das Recht Italiens, derartige Schiffe in seinen Gewässern in Porto Ceresio und in Porlezza zu halten, vertrat aber die Ansicht, dass sie die Schweizer Grenze nicht passieren dürften, ohne an den betr. Stationen zur Erfüllung der Zollformalitäten anzuhalten, und ohne die Bewilligung der schweiz. Behörde zur Durchfahrt eingeholt zu haben. Es liege zwar dem BR die Absicht fern — schrieb er an die italienische Reg. — dem Transport dieser Schiffe von einem italienischen Hafen nach dem andern Hindernisse in den Weg zu legen, er dächte nicht im entferntesten daran, die freie Schiffahrt auf dem Luganersee zu beeinträchtigen, aber daran müsse er festhalten, dass die in Rede stehenden Schiffe nicht gewöhnliche Handelsschiffe, sondern Staatsschiffe seien, die, mit Rücksicht auf den Zweck, zu dem sie verwendet werden, nicht ohne weiteres durch denjenigen Teil des Sees, der ausschliesslich zur Schweiz gehört und unter schweiz. Gebietshoheit steht, fahren dürfen. B 1897 II 214.

Und als wegen der Beleuchtung der schweiz. Ufer des Luganersees durch die Torpedoboote und wegen der damit infolge Scheuwerdens von Pferden verbundenen Gefahren der BR bei der italie-

[1]) Vgl. oben S. 393, Anm. 3.

nischen Reg. vorstellig wurde, erhielt er zur Antwort, dass es bei den in Frage stehenden Scheinwerfermanövorn nicht immer möglich sei, zu vermeiden, dass dann und wann einige Lichtbündel sich auf Schweizergebiet verirren; auf dem italienischen Ufer hätten indessen diese Lichtausstrahlungen niemals Unfälle zur Folge gehabt. Immerhin seien nun für die Zukunft Anordnungen getroffen worden, um den angezeigten Übelständen soviel als möglich abzuhelfen.

B 1895 III 836; 1896 II 153.

101. Nach einem auf altem Herkommen beruhenden modus vivendi halten sich an Bord der auf dem Luganer- und dem Langensee verkehrenden Dampfschiffe italienische Zollwächter auf, die auch in schweiz. Gewässern während der Fahrt ihren Dienst verrichten. Der schweiz. Zolldienst auf diesen Dampfschiffen wird von Zollaufsehern, also Civilangestellten, besorgt; es stehen ihnen die gleichen Befugnisse mit Bezug auf das Befragen der Reisenden und die Untersuchung des Gepäckes in italienischen Gewässern zu, wie den italienischen Zollwächtern in schweiz. Gewässern. Diese Einrichtung ist im Interesse des reisenden Publikums; sie abzuschaffen, geht nicht an; nur erscheint es angezeigt, dieses Verfahren durch eine förmliche Übereinkunft zu ersetzen. Zu diesem Zwecke hat der BR im Jahre 1898 mit der italienischen Reg. Verhandlungen angeknüpft, die am 8., 11. Jan. 1901 zum Austausch von Reg.-Erklärungen betr. diesen Zolldienst geführt haben.

B 1899 I 832, A. S. n. F. XVIII 429.

102. Die schweiz. Gesellschaft für die Schiffahrt auf dem Luganersee beschwerte sich im Jahre 1887 beim BR darüber, dass die italienische Reg. beabsichtige, eine Taxe von allen Passagierbillets und Waarenbülletins zu erheben, welche die genannte Gesellschaft auf den Stationen des italienischen Ufers ausgibt.

Da jedoch jedes Land offenbar berechtigt ist, auf seinem Gebiet solche Taxen zu erheben, und die betroffene Gesellschaft hiebei nicht höher besteuert wird als die andern Transportanstalten in Italien, konnte der BR gegenüber Italien keine förmliche Reklamation anhängig machen, sondern nur den Wunsch aussprechen, dass diese Besteuerung nicht beibehalten werde, und der Schweiz das Recht vorbehalten, gegenüber italienischen Gesellschaften Gegenrecht zu üben. B 1889 II 314, 1890 II 385.

103. Der längs der schweiz. Grenze von Klein- nach Grosslützel (Berner-Jura) führenden Strasse legten die schweiz. Behörden im Jahre 1894 anlässlich eines Grenzanstandes den Charakter einer

internationalen Strasse bei, gestützt auf den Procès-verbal de délimitation du territoire du canton de Berne et de celui du royaume de France vom 12. Juli 1826, worin es u. a. heisst:

> Entre la 27me borne et la 37me, les sujets du canton de Berne, d'après la convention du 15 août 1782, art. 5, ont le droit de libre transit avec exemption de tous droits sur le chemin qui va de Klœsterlein, soit à Bourrignon, soit à Charmoille, en remontant la Lucelle, par sa rive gauche jusqu'aux forges du même nom où le chemin se bifurque pour conduire à chacun de ces villages: ferner:
>
> Transit libre et exempt de l'exercice des douanes depuis cette 27me borne jusqu'à la 37me au profit des sujets bernois sur le chemin qui longe la rive gauche de la Lucelle et qui va du Klœsterlein à Charmoille et à Bourrignon.

Die deutsche Reichsregierung sprach sich über diesen Ausspruch nicht aus. B 1895 I 859.

104. Im Jahre 1898 waren zwischen Fabrikbesitzern des schweiz. Ufers des Doubs und Grundbesitzern des französischen Ufers dieses Grenzflusses wegen der Benutzung des Wassers zu gewerblichen und landwirtschaftlichen Zwecken Streitigkeiten entstanden. Durch Urteil vom 25. Febr. 1899 war vom französischen Friedensrichter in Morteau, auf Antrag eines Schweizers in Brenets, die Beseitigung eines Wehres angeordnet worden, welches ein Fabrikbesitzer im Doubs errichtet und über die Mitte des Flusses hinaus bis zum französischen Ufer verlängert hatte. Auf das Ersuchen des Staatsrates des Kts. Neuenburg wurde der BR hierüber bei der französischen Reg. vorstellig, die Ansicht vertretend, dass nach dem Grenzbereinigungsprotokoll zwischen Neuenburg und Frankreich vom 4. Nov. 1824 solche Anstände von den schweizerischen und französischen Verwaltungsbehörden zu regeln seien, und dass daher der Friedensrichter von Morteau seine Kompetenzen überschritten habe. Die französische Reg. nahm dagegen in einer Note vom 8. Aug. 1900 den Standpunkt ein, dass das friedensrichterliche Urteil unanfechtbar sei; sie führte aus: Nach dem erwähnten Protokolle erstrecke sich die Gebietshoheit der beiden Staaten bis zur Mitte des Doubs (Art. 1, 2 und 3). Die Uferbesitzer könnten bis zur Mitte des Flusses alle Rechte ausüben, welche ihnen die Gesetze ihres Landes einräumten (Art. 4). Jeder Uferbesitzer dürfe zum Betrieb von Mühlen und Fabriken nicht mehr als die Hälfte des Wassers in Anspruch nehmen,

welches der Strom beim tiefsten Wasserstand mit sich führe. Dieses Mass dürfe nicht überschritten werden, es sei denn, dass ein ausgiebigerer Wassergebrauch den Besitzern des andern Ufers keinen Nachteil zufügte und die Reg. des andern Staates darein willigte. Art. 5 bestimme zwar, dass «en cas de contestation . . . les ingénieurs de l'un ou de l'autre Gouvernement pourront visiter les deux rives, afin de pouvoir éclairer l'autorité qui aura à prononcer sur les faits dont il s'agit»; allein es handle sich hier lediglich um vorbereitende und technische Massnahmen, die bestimmt seien, den Richter, d. h. den ordentlichen Richter, aufzuklären.

Von diesem Bescheid der französischen Reg. gab der BR dem Staatsrate des Kts. Neuenburg mit dem Bemerken Kenntnis, dass er damit die Angelegenheit als erledigt betrachten müsse.

B 1900 I 665; 1901 I 886.

105. Die von französischen, in Divonne in Garnison liegenden Truppen, vorgenommenen Schiessübungen gefährdeten im Jahre 1892 einen Teil des Gebietes der waadtländischen Gemeinde Bogis-Bossey: einige hinter den Scheiben gelegene Felder mussten während des Schiessens verlassen werden, das Begehen des Weges von Bogis nach Pont-Béné war gefährlich, es verirrten sich sogar Kugeln bis in das Dorf Bogis.

Auf Verlangen des BR würde von den französischen Behörden diesem gefährlichen und eine wiederholte Verletzung des schweiz. Gebietes in sich schliessenden Zustand ein Ende gemacht, indem die Schiessübungen eingestellt wurden bis zur vollständigen Beendigung der zum Schutze der Gemeinde Bogis-Bossey als notwendig erachteten Arbeiten.[1]) B 1888 II 948, 1893 II 629.

106. Gemäss der Übereinkunft vom 15. Dez. 1882 steht den italienischen Grenzwächtern kein Recht zu, auf dem Vorplatze des internationalen Bahnhofes von Chiasso irgend welche amtliche Verrichtungen vorzunehmen; vgl. A. S. n. F. VII 193.

Italienische Reg. in einer Note vom 25. Nov. 1884, der Anschauung des BR beipflichtend und die Gebietsverletzung ihrer Beamten anlässlich der Verhaftung des Pelloni, Matteuci u. a. anerkennend, B 1885 II 649, 1886 I 878.

III. Grenzverletzungen.

107. Die in den achziger und neunziger Jahren wiederholt konstatierten Grenzverletzungen durch italienische Zollbeamten

[1]) Vgl. über einen entsprechenden Anstand zwischen zwei Kantonen. BGer.-Entsch. 1900, XXVI 1 Nr. 83.

führten zu häufigem Notenwechsel zwischen dem BR und der Reg. von Italien. Diese erteilte des öftern ihren Grenzbehörden die Instruktion, darüber zu wachen, dass die italienischen Zollwächter das Schweizergebiet unbetreten lassen, und dass Zuwiderhandelnde bestraft werden.

Häufig blieben jedoch Reklamationen des BR wegen Grenzverletzungen durch italienische Zollwächter erfolglos, weil die von den italienischen Behörden angeordneten Untersuchungen nicht zu dem gleichen Ergebnis führten, wie die vom BR veranlassten Erhebungen.

Vgl. B 1885 II 649, 1887 II 202, 203, 1890 II 397; 1891 I 784—786, II 1054, 1892 II 792, 1893 II 630[1]), 1894 II 126, 1895 I 854, 1896 I 684, II 153, 1897 II 213, III 570, 1898 II 21, 1900 I 668, 1901 I 888. Vgl. ferner Erste Auflage I. Nr. **102—104.**

Im Bericht der Komm. des StR zur Prüfung der Geschäftsführung des BR im Jahre 1891 vom 13. Mai 1892 findet sich folgende Bemerkung:

Grenzverletzungen durch italienische Finanzbeamte und Grenzwächter geschehen seit einer Reihe von Jahren fortwährend in erheblicher Anzahl, selbst mit Gebrauch der Schusswaffe, während auf den Grenzstrecken gegen Frankreich, Deutschland und Österreich Gebietsverletzungen höchst ausnahmsweise vorkommen. Der BR anerkennt die Bereitwilligkeit der italienischen Reg. für solche Vorkommnisse Genugtuung zu geben und Strafverfügungen zu erlassen. Die Komm. glaubt jedoch, das wirksamste Mittel, solchen Vorkommnissen vorzubeugen, sei eine angemessene Verstärkung der schweiz. Grenzwache und empfiehlt dem BR, eine solche Massregel für die betr. Grenzstrecken in Erwägung zu ziehen.

Dieser Anregung leistete der BR im Jahre 1892 Folge.

B 1892 III 222, 1893 III 337.

108. Im Juli 1895 wurde in Cama (Misox) ein italienischer Zollwächter von Bergamasker Schmugglern eingebracht mit der Angabe, dass derselbe auf schweiz. Gebiet betroffen worden sei. Da sich die politischen Orts- und Kreisbehörden mit der Sache nicht befassen wollten und die eidg. Grenzwächter sich nicht für befugt hielten, den italienischen Zollwächter zu verhaften, wurde der-

[1]) Am 27. Jan. 1892 drangen drei italienische Zollwächter bei der Verfolgung eines Hundes, von dem sie vermuteten, dass er Schmugglerware trage, auf das Gebiet der Gemeinde Stabio, etwa 500 Meter über die Grenze. Auf Beschwerde des BR berichtete die italienische Reg., dass diese Zollwächter sofort von ihrem Vorgesetzten bestraft worden seien. Infolgedessen betrachtete der BR den Zwischenfall als erledigt.

selbe freigelassen. Aus Veranlassung dieses Vorfalles wurde das eidg. Grenzwachtpersonal dahin instruiert, dass italienische Zollwächter und Polizisten, die unberechtigterweise bewaffnet auf schweiz. Gebiet betroffen werden, festzunehmen, zu entwaffnen und auf dem kürzesten Weg dem Vorstand der politischen Gemeinde, auf deren Gebiet die Grenzverletzung stattgefunden, zuzuführen seien. Diesem bleibt alsdann die weitere Amtshandlung, vorab Berichterstattung an die kant. und eidg. politischen Behörden, überlassen, wogegen das Grenzwachtpersonal an die vorgesetzte Zollbehörde über den Vorfall auf dem Dienstwege Meldung zu machen hat.

B 1896 I 684.

109. Den 29. Mai 1887 abends fiel der italienische Flüchtling, Professor Sbarbaro, in Lugano unter folgenden Umständen der italienischen Polizei in die Hände: Mitten im Dorfe Chiasso, auf der Faloppiabrücke, scheuten die Pferde des Wagens, in welchem Sbarbaro fuhr. Allen Anstrengungen des Kutschers zu Trotz rannten die Pferde davon, überschritten die Grenze; erst beim italienischen Zollposten konnten sie angehalten werden. Sbarbaro wurde erkannt und sofort verhaftet.

Der BR teilte den Sachverhalt der italienischen Regierung mit, es dem einsichtsvollen Ermessen derselben anheimstellend, ob sie die weitherzige, in solchen Fällen geübte, internationale Praxis durch Freilassung des Sbarbaro bestätigen wolle oder nicht.

Die italienische Regierung liess dem BR keine Mitteilung über das Schicksal des Sbarbaro zukommen. B 1888 II 947.

110. In der Nacht vom 22. April 1894 gab ein italienischer Grenzwächter gegen einige in einem Schiffe auf der Tresa fahrende Personen zwei Schüsse ab. Der erste Schuss traf das Schiff in einem Moment, wo es sich in italienischen Gewässern befand, der zweite dagegen, durch den Zenari tötlich verwundet wurde, in einem Moment, da das Schiff, dem schweiz. Ufer sich nähernd, die Mittellinie des Flusses passiert hatte. Die Fahrt sollte keineswegs dem Schmuggel dienen, sondern war lediglich zum Zweck des Fischfangs unternommen worden; es befanden sich im Schiffe ausser den Personen nichts anderes als Fischereigerätschaften. Das Fischereirecht in der Tresa und die Rechtsprechung über dessen Ausübung steht ausschliesslich der Schweiz zu. Das Verhalten des Grenzwächters war daher unberechtigt; derselbe wurde

im Kt. Tessin den 24. Sept. 1894 in contumaciam zu zwanzig Jahren Zuchthaus verurteilt. B 1895 I 854.

111. Marconi in Comologno beschwerte sich darüber, dass italienische Zollwächter ihm am 19. Juni 1892 vier auf schweiz. Gebiet weidende Stück Vieh weggenommen hätten und er nur gegen Bezahlung von Fr. 175 wieder in Besitz seines Viehes gelangen konnte. Er verlangte Rückerstattung dieser Summe. Der BR übermittelte das Gesuch der italienischen Reg. Diese berichtete, dass die Beschlagnahme auf italienischem Gebiet erfolgt sei, und dass die Zollwächter hiebei dem Gesetze gemäss gehandelt haben, weshalb das Rückerstattungsbegehren unbegründet sei. Der Umstand, dass das dem Marconi gehörige Vieh auf italienisches Gebiet übergetreten ist, ist nicht als Schmuggel, wohl aber als eine Grenzverletzung anzusehen, für die er, weil er sein Vieh nicht gehörig gehütet hat, nach den Bestimmungen des italienischen Zollgesetzes verantwortlich ist. B 1893 II 632 III 337.

Im Jahre 1894 wurden die italienischen Grenzwächter von ihrer Reg. angewiesen, sich darauf zu beschränken, das die Grenze überschreitende Vieh, statt zu konfiszieren, auf schweiz. Gebiet zurückzudrängen, so oft es sich erwiesenermassen nicht um einen Schmuggelversuch handelt. B 1895 I 855.

111a. Am 21. Juli 1892 sollen mehrere italienische Zollwächter unter Anführung eines Wachtmeisters auf der Alp Padion, Gemeinde Soazza-Lostallo (Graubünden), bis zu einer mehr als 500 Meter von der Grenze liegenden Sennhütte vorgedrungen und in diese nächtlicherweie eingebrochen sein, wobei sie sich der daselbst befindlichen Waren bemächtigt hätten, von denen sie vermuteten, sie seien für den Schmuggel bestimmt gewesen. Der BR meldete diesen Vorfall, auf Grund einer von der graubündnerischen Reg. veranstalteten genauen Untersuchung, der italienischen Reg. mit dem Hinweis darauf, dass gegebenen Falls die fehlbaren Beamten um so härter zu bestrafen seien, weil die Grenzverletzung mit einem schweren Diebstahl verbunden erscheine. Die italienische Reg. antwortete, ihrer Untersuchung nach seien die Anklagen unbegründet, und man müsse die Ursache der Beschuldigung in der Abneigung der Einwohner von Soazza gegen die italienischen Grenzwächter suchen. Weitere beiderseits vorgenommene Untersuchungen führten zu keinem übereinstimmenden Resultat, so dass der BR darauf verzichten musste, die Angelegenheit weiter zu verfolgen; immerhin teilte er

der italienischen Reg. mit, dass ihm das Ergebnis der von den italienischen Behörden angeordneten Untersuchungen nicht befriedigen könne.

B 1893 II 631, 1894 II 127.

112. Den 15. Febr. 1900 hatten sich österreichische Zollbeamte auf dem Bahnhof Buchs der Person eines Heinrich Ambruz von Tisgo-Roff (Ungarn) bemächtigt und ihn in der Nacht vom 15. auf den 16. Febr. eingesperrt gehalten. Am Morgen des 16. wurde Ambruz von einem Oberaufseher der österreichischen Finanzwache nach Feldkirch verbracht. Der BR teilte diesen Vorfall der österreichisch-ungarischen Reg. mit und verlangte, dass Ambruz wieder dahin verbracht werde, wo die Verhaftung stattgefunden hatte. Dies war indessen nicht möglich, weil derselbe inzwischen freigelassen worden war und sein Aufenthalt nicht ermittelt werden konnte. Die fehlbaren Beamten wurden bestraft.

B 1901 I 889; vgl. Erste Auflage I, Nr. **107.**

113. Den 23. Sept. 1886 abends wurden zwei Schweizerinnen am Centralbahnhof in Basel durch deutsche Zollangestellte in dem Momente verhaftet, wo sie sich anschickten, eine Anzahl Uhren, die sie unter ihren Kleidern verborgen trugen, nach dem Elsass einzuschmuggeln; sie wurden durch das schweiz. Gebiet nach Hüningen transportiert, in das dortige Gefängnis eingesperrt, jedoch schon wenige Tage nachher, auf Weisung der deutschen Oberzollbehörde, freigelassen. Die deutsche Reg., die Ungesetzlichkeit des Verfahrens sofort anerkennend, sprach ihr Bedauern über den Vorfall aus, mit dem Beifügen, dass Massnahmen getroffen worden seien, damit ähnliche Vorfälle sich nicht wiederholen; ausserdem erhielten die beiden Schweizerinnen für ihre ausgestandene Haft eine Entschädigung. Die ihnen abgenommene Ware wurde dagegen, weil rechtmässiger Weise konfisziert, nicht zurückgestellt, vgl. Art. 4 der Übereinkunft vom 7. Aug. 1873, A. S. XI 359.

B 1887 II 203, 1888 II 948; 1890 II 394.

114. I. Den 16. Juni 1893 entwich der in Bonndorf (Grossherzogtum Baden) wegen Diebstahls verhaftete Schweizerbürger Christian Stamm aus dem Gefängnis, flüchtete sich nach Schleitheim, wurde dahin von einem Beamten des badischen Amtsgerichtes Bonndorf verfolgt, daselbst verhaftet und ohne weiteres nach Bonndorf zurückgeführt. Die badischen Behörden sorgten sofort von sich aus dafür, dass der unrechtmässig auf Schweizergebiet Verhaftete der Polizeidirektion Schaffhausen, wo derselbe ebenfalls

wegen Diebstahls verfolgt wurde, übergeben wurde; ferner wurde die Staatsanwaltschaft in Waldshut beauftragt, ihr Bedauern über die durch den Übereifer eines Subalternbeamten verschuldete Grenzverletzung auszusprechen. Der an dieser letztern in erster Linie schuldige Beamte erhielt einen Verweis. Der BR betrachtete damit die Angelegenheit als erledigt.

B 1893 III 900, 1894 II 126.

II. Ein schweiz. Grenzwächter in Cara (Kt. Genf) liess sich bei Verfolgung eines Schmugglers eine Grenzverletzung zu schulden kommen. Der BR verfügte die Rückerstattung der dem Schmuggler auf französischem Gebiet abgenommenen Ware und erteilte dem fehlbaren Grenzwächter einen strengen Verweis. Als durch die französische Reg. wegen des Vorfalls beim BR eine Reklamation anhängig gemacht wurde, konnte ihr die bereits erfolgte Massregelung des Grenzwächters mitgeteilt werden.

B 1899 I 298, 832.

115. Am 14. Aug. 1893 teilte die Reg. des Kts. Graubünden dem BR mit, dass österreichische Zollwächter auf der Alp Partnun 107 Stücke Vieh und 4 Pferde, welche Einwohnern der graubündnerischen Gemeinde St. Antönien gehörten, mit Beschlag belegt und ins Montafun, auf österreichisches Gebiet, geführt hätten; das Vieh sei zurückgegeben, aber die Pferde seien zurückbehalten worden und sollten versteigert werden. Zur Unterstützung der hierauf vom BR bei der österreichischen Reg. anhängig gemachten Reklamation wurde ausgeführt:

Die österreichischen Zollwächter, wenigstens einer von ihnen, haben sich allem Anscheine nach einer Grenzverletzung schuldig gemacht, um das schweiz. Vieh über die Grenze zu treiben. Auch wenn dies nicht der Fall sein sollte, so ist unbestritten, dass weidendes Vieh stets und seit langen Jahren von beiden Seiten her die Grenze überschritten hat, ohne dass die Grenzgemeinden deswegen Klage erhoben oder daran gedacht hätten, das fremde Vieh mit Beschlag zu belegen, weder schweizerischer- noch österreichischerseits; es steht übrigens fest, dass an dem fraglichen Tage 400 österreichische Schafe auf der Alp Partnun, also auf schweizerischem Gebiete, weideten. Was die vier von den österreichischen Zollbeamten zurückbehaltenen Pferde betrifft, so können sie nicht zum Schmuggel gedient haben. Nach den durch die Untersuchung festgestellten Angaben waren sie an den Hinterfüssen nicht beschlagen, weideten mit den übrigen Tieren, und eines davon trug eine Schelle.

Trotz der Einsprache der schweiz. Gesandtschaft in Wien wurden die Pferde von der österreichischen Finanzverwaltung verkauft, und da mit Rücksicht auf die Anonymität der Täter das gewöhnliche Strafverfahren nicht konnte durchgeführt werden, sollte nach Auffassung der österreichischen Behörden der Reinerlös des Verkaufs der Pferde als derelikt behandelt werden.

Hiergegen machte der BR geltend, dass von einer Anonymität nicht gesprochen werden könne, da die Alpgenossenschaft Partnun die Überwachung der Pferde übernommen habe und daher sowohl gegenüber den Pferdeeigentümern als auch Dritten gegenüber verantwortlich sei, man somit wissen konnte, an wen man sich in der Angelegenheit zu wenden hatte. Der BR bestand daher gegenüber der österreichischen Regierung darauf, dass eine genaue Untersuchung des Vorfalles stattfinde, und dass ihm die Gründe bekannt gegeben werden, welche für den Verdacht des Schmuggels oder Schmuggelversuches sprechen.

Im Jahre 1895 fand die Angelegenheit in der Weise ihre Erledigung, dass der Vorschlag der österreichischen Reg., den Eigentümern der beschlagnahmten Pferde den Nettoerlös aus der Versteigerung der Tiere mit 626 Gld. zu überlassen, unter Verzichtleistung auf alle weiteren rechtlichen Schritte, von diesen angenommen wurde, und dass ferner alle mit der Sache in Zusammenhang stehenden gegen Schweizerbürger eingeleiteten gerichtlichen Untersuchungen niedergeschlagen wurden.

B 1894 II 127, 1895 I 856, 1896 II 154.

116. Am Morgen des 7. Okt. 1890 überschritten bewaffnete deutsche Soldaten unter Anführung eines Leutnants, von Leopoldshöhe kommend, bei Basel die Grenze und hielten sich in Erwartung der Abfahrt des Eisenbahnzuges, der sie nach Donaueschingen führen sollte, während anderthalb Stunden in der Umgebung des badischen Bahnhofes auf.

Der fehlbare Leutnant, der sich einer Übertretung der ihm gewordenen Weisungen schuldig gemacht hatte, wurde bestraft; ausserdem gab die deutsche Reichs-Reg. dem BR die Versicherung, dass sie Massnahmen getroffen hätte zur Verhinderung der Wiederholung solcher Zwischenfälle. Der BR betrachtete damit die Sache als erledigt. B 1891 I 784. Vgl. oben Nr. **97, 98.**

117. I. Den 21. April 1898 überschritt eine Kompagnie italienischer Soldaten mit drei Offizieren in vollständiger Ausrüstung

die Schweizergrenze beim Sasso del Gallo in der Nähe von Viano (Graubünden), drangen bis zum eidg. Zollhaus vor und kehrten auf einem über Schweizergebiet führenden Weg nach Italien zurück. Auf Beschwerde des BR veranlasste die italienische Reg. eine Untersuchung, die ergab, dass diese Grenzverletzung auf Unkenntnis der Örtlichkeit zurückzuführen ist, und dass der kommandierende Offizier, sobald er den Irrtum wahrgenommen, seine Truppen wieder auf italienisches Gebiet verbracht hat. Die italienische Reg. erteilte ihm einen Verweis; zudem sprach sie dem BR ihr Bedauern über den Vorfall aus mit der Versicherung, dass Massnahmen zu künftiger Vermeidung derartiger Fälle getroffen worden seien.
B 1899 I 831.

II. Eine ähnliche Grenzverletzung fand den 30. Juli 1899 unter Führung eines französischen Hauptmanns beim Col d'Ugeon durch französische Soldaten statt. Die französische Reg. erteilte die entsprechenden Weisungen, um der Wiederholung solcher Grenzverletzung vorzubeugen. B 1900 I 668.

IV. Die eidgenössische Flagge zur See.[1])

118. Im Juni 1889 reichte Karl Messing, ehemaliger Kapitän in der deutschen Handelsmarine, beim BR das Gesuch ein, die Schweizer Flagge zur See führen zu dürfen. Dem Gesuche schlossen sich mehrere schweiz. Versicherungsgesellschaften an. Der BR liess durch die BKanzlei das Gesuch abschlägig beantworten unter Hinweis darauf, dass die gleichen Bedenken, welche im Jahre 1864 Grund waren, einer gleichen Anregung keine weitere Folge zu geben[2]), auch zur Zeit noch massgebend sind.

[1]) Vgl. P. Schweizer, Geschichte der Schweiz. Neutralität, S. 128, 942.

[2]) Hervorgerufen durch die Kriegsereignisse in Nordamerika und in dem Norden Deutschlands, sowie durch die drohenden Kriegseventualitäten im Süden, wurde im Jahre 1864 die Frage mehrmals erörtert, ob die Schweiz nicht ihre eigene Flagge zur See entfalten solle. Im Hinblick auf eine Reihe von Petitionen von Schweizern in Triest, Smyrna und Petersburg legte der BR mit Botsch. vom 25. Nov. 1864 der BVers. den Entw. eines BBeschl. vor des Inhalts: Der BR wird ermächtigt, den Gebrauch der schweiz. Flagge auf dem Meere an schweiz. Schiffe zu bewilligen; der BR erhält die allgemeine Vollmacht bis auf weitern Beschl. der BVers., alle für die Ausführung dieses Zweckes dienlichen Massregeln anzuordnen. Die BVers. trat jedoch dem Antrag des BR nicht bei, sondern beschloss den 17. Dez. 1864, die Behandlung der Frage zu verschieben und den BR zu beauftragen, zunächst Verhandlungen mit den Seemächten anzuknüpfen. Wie gesagt, eine weitere Folge wurde der Anregung nicht gegeben. Vgl. Botsch. des BR vom 25. Nov. 1864, B 1864 III 123; zwei Berichte der Komm. des NR vom 13. Dez. 1864 (Delarageaz, Fierz); BBeschl. vom 17. Dez. 1864, B 1865 I 99, 109, II 3.

Die Schwierigkeiten — so lautet das Antwortschreiben der BKanzlei vom 12. Nov. 1889 an den Gesuchsteller — sind doppelter Art:

Es sind solche, die aus unsern innerstaatlichen Verhältnissen entspringen, es sind sodann solche internationalen Charakters. Was die erstern betrifft, so würde die Schaffung einer schweiz. Handelsmarine — und diese läge tatsächlich vor, wenn, mit Einwilligung der Behörden, die schweiz. Flagge auf dem Maste eines beliebigen Schiffes aufgehisst würde — der Kreierung eines schweiz. See- und Schiffahrtsrechtes rufen, oder es müsste vielmehr umgekehrt eine derartige Kodifikation vorausgehen, bevor von einer nationalen Marine, in völkerrechtlichem Sinne, gesprochen werden könnte. Nun haben aber die Behörden die Kompetenz, in dieser Materie zu legiferieren, vor der Hand nicht; sie müsste durch eine bezügliche Revision der BV noch geschaffen werden. Übrigens würde, ganz abgesehen hievon, die Ausarbeitung der diesfalls nötigen Gesetze und Verordnungen über Seehandelsrecht, über Seeversicherung, über die civilstandsamtlichen Beziehungen, über auf schweiz. Schiffen begangene Verbrechen, Vergehen u. s. w. Jahre in Anspruch nehmen, während welcher von einer Erlaubnis zur Führung der schweiz. Flagge ohnehin nicht die Rede sein könnte.

Was die Schwierigkeiten internationaler Natur betrifft, so stehen allerdings Rechtsgründe dem Gebrauch der schweiz. Flagge nicht entgegen. Die Schweiz hat ohne allen Zweifel das Recht der freien Benutzung des Meeres mittelst nationaler Schiffe, unter nationaler Flagge.[1])

Allein die Ausübung dieses Rechtes hängt, in Ermangelung eines eigenen Küstengebietes und eigener Häfen, mehr oder weniger von dem guten Willen fremder Mächte ab. Diese Abhängigkeit würde die Ausübung ihrer Civil- und Kriminaljurisdiktion in hohem Masse erschweren und, ohne ihre Verantwortlichkeit für den Missbrauch der Flagge ab-

---

[1]) Vgl. hiezu folgende Zusammenfassung in der Botsch. des BR vom 25. Nov. 1864:

Das Recht der Schweiz zur Mitbenutzung des Meeres ist unbestreitbar; die Flagge selbst folgt der Politik des Landes. Einer besondern Anerkennung der Flagge, oder des Rechts zu ihrer Führung von Seite anderer Nationen bedarf es nicht. Wohl aber erfordert erstlich die Höflichkeit eine Notifikation, dass die Schweiz von ihrem Rechte fortan Gebrauch machen wolle; zweitens ist ein Gesuch um Zulassung schweiz. Schiffe in den Häfen der andern Nationen durch die Schicklichkeit geboten, und es sind drittens Unterhandlungen notwendig mit einzelnen Nationen, um der schweiz. Flagge mindestens die Rechte derjenigen der begünstigtesten Nation zu verschaffen. Die Unterhandlungen bezüglich des zweiten und dritten Punktes brauchen indes dem Entscheide der BBehörden über die Autorisation der Flagge nicht vorauszugehen, sondern es machen praktische Rücksichten es wünschenswert, jenen Entscheid vorausgehen zu lassen, B 1864 III 127.

zuschwächen, der Unterdrückung und Bestrafung solchen Missbrauches fast unübersteigliche Hindernisse in den Weg legen.

B 1889 IV 735; 1890 II 390; vom BR wiederholt im Jahre 1891. B 1892 II 812.

V. Die schweizerische Neutralität.[1])

119. In Beantwortung einer Interpellation Künzli und Mitunterzeichner vom 20. Juni 1889 betr. die Schwierigkeiten, welche infolge der Verhaftung und Ausweisung des Polizeiinspektors H. Wohlgemuth[2]) zwischen der Schweiz und andern Ländern entstanden sind, führte Bundesrat Droz im NR den 21. Juni 1889 u. a. folgendes aus:

Die gegenwärtigen Schwierigkeiten mit Deutschland haben zum Ausgangspunkt den Fall Wohlgemuth... Die kaiserliche Regierung war der Ansicht, dass ihr Beamter auf unserm Gebiete nichts Strafbares begangen habe und daher widerrechtlich verhaftet und ausgewiesen worden sei. Angesichts des sorgfältig ermittelten Tatbestandes war es uns indessen, so sehr wir auch bedauerten, von der aargauischen Polizei nicht gleich zu Anfang benachrichtigt worden zu sein, nicht möglich, uns von der Harmlosigkeit und Unschädlichkeit der Handlungsweise Wohlgemuths zu überzeugen, und wir müssen zu unserm Leidwesen konstatieren, dass der mit Deutschland gepflogene Meinungsaustausch keine Übereinstimmung in Beurteilung des Falles herbeizuführen vermocht hat.

Anlässlich des Meinungsaustausches sind grundsätzlich wichtige Fragen des Völkerrechtes zwischen beiden Regierungen zur Sprache gekommen. Deutschland hat betont, dass es sich gezwungen sehe, eine eigene Polizei auf unserem Gebiete zu unterhalten, da die unsrige nicht die nötige Gewähr für eine wirksame Überwachung der gegen innere Sicherheit gerichteten Umtriebe biete, welche von den in der Schweiz sich aufhaltenden und, seiner Ansicht nach, allzugrosser Gastfreundlichkeit sich erfreuenden Anarchisten und revolutionären Sozialisten ausgehen.

Wir haben geantwortet, dass es uns unmöglich sei, mit irgend jemandem die Ausübung der Polizei auf unserem Gebiete zu teilen, dass das ein Ausfluss der Souveränetät sei, und dass wir dieses Souveränetätsrecht nicht antasten lassen dürfen, ebensowenig das Asylrecht, soweit sich dessen Ausübung mit unserer Sicherheit sowohl, wie mit der Sicherheit anderer Staaten vertrage. Wir haben im übrigen darauf aufmerksam

---

[1]) Vgl. P. Schweizer, Geschichte der Schweiz. Neutralität. Frauenfeld 1895; C. Hilty, Die Neutralität der Schweiz in ihrer heutigen Auffassung. Bern, 1889; F. L. Calonder, Ein Beitrag zur Frage der schweiz. Neutralität. Zürich 1890; Frey, a. Bundesrat, Die Neutralität der Schweiz. Winterthur 1900.

[2]) Vgl. Erste Auflage IV, Nr. **1396.**

gemacht, dass Individuen, welchen wir allzu weitgehende Gastfreundschaft erwiesen haben sollen, nicht als politische Flüchtlinge, sondern kraft des Niederlassungsvertrages vom 27. April 1876 zu uns gekommen seien, dass wir sie daher nicht auf dem Wege der Präventivpolizei, sondern lediglich dann auszuweisen berechtigt seien, wenn sie unsern Gesetzen zuwiderhandeln oder unsere Sicherheit gefährden.

Ohne die von untergeordneten Beamten in Ausübung der politischen Polizei begangenen Fehler zu vertuschen, Fehler, welche zu rügen wir niemals Anstand nahmen, haben wir hervorgehoben, dass wir stetsfort ängstlich beflissen gewesen seien, Elemente, welche für uns oder für andere Staaten gefährlich seien, nicht bei uns zu dulden, dass wir die Mittel zu ihrer Bekämpfung fortwährend zu verbessern trachten, aber dass die durch die deutsche Polizei auf unser Gebiet entsandten geheimen Agenten, weit entfernt, diesen Zweck zu fördern, zu wiederholten Malen Ursache von Ordnungsstörungen gewesen seien, welche die öffentliche Meinung unseres Landes in hohem Masse aufgeregt hätten.

Die deutsche Regierung hat darauf erwidert, dass, wenn wir den Art. 2 jenes Niederlassungsvertrages, welcher vorschreibe, dass die deutschen Staatsangehörigen, um sich in der Schweiz niederzulassen, nicht nur mit einem Heimatscheine, sondern auch mit einem Leumundszeugnis versehen sein «müssen», strikte angewendet hätten, die berührten Übelstände nicht eingetreten sein würden. Die Vorweisung der Papiere zu verlangen, sei für die Schweiz eine Pflicht und begründe für Deutschland ein korrespondierendes Recht. Wir haben mit aller Festigkeit eine Auslegung zurückweisen müssen, welche, abgesehen davon, dass sie dem Geiste des Vertrages zuwiderläuft, auf nichts anderes abzielen könnte, als die Zulassung von Fremden auf unser Gebiet ins Belieben einer auswärtigen Regierung zu stellen, sie tatsächlich über unser Asylrecht verfügen liesse und die uns folgerichtig um eines der wesentlichsten Souveränetätsrechte berauben würde.[1])

Die Unmöglichkeit, über all diese Punkte eine Verständigung zu erzielen, hat eine Spannung zwischen den beiden Ländern herbeigeführt, welche insbesondere in der Presse Ausdruck gefunden.

Nachdem uns die deutsche Regierung hatte mitteilen lassen, dass sie sich vorbehalten müsse, mit Bezug auf den Grenzverkehr diejenigen Massnahmen zu treffen, welche ihr notwendig erscheinen, um sich gegen Gefahren zu schützen, mit welchen der innere Friede des deutschen Reiches durch die Unzulänglichkeit unserer politischen Polizei, die Gleichgiltigkeit oder Ohnmacht der Bundesregierung, die Konnivenz der untergeordneten schweizerischen Behörden, die Weigerung, geheime Agenten

[1]) Vgl. unten Teil III, Abschn. II, Kap. Freizügigkeit, § Niederlassungsvertrag mit Deutschland.

auf unser Gebiet senden zu lassen, und, als Folge alles dessen, durch die Frechheit der Umsturzparteien bedroht sei, haben wir die zahlreichen Massregeln in Erinnerung gebracht, welche wir gegen diese Elemente bereits eingeführt hätten, Massregeln, welche in Verbindung mit weitern, noch in Vorbereitung befindlichen, den unzweideutigen Beweis leisten, dass wir nicht nur den festen Willen, sondern auch die Kraft besitzen, unsere völkerrechtlichen Pflichten gewissenhaft zu erfüllen, und des fernern erklärt, dass, wenn Deutschland Massnahmen in Aussicht stelle, die ihre Spitze gegen unser Land richten würden, wir sie von vornherein als nicht gerechtfertigt betrachten müssten.

In diesem Stadium der Verhandlungen hat zunächst Russland, sodann auch Österreich unsere Aufmerksamkeit auf die Gefahren gelenkt, durch welche, infolge der allzu grossen Toleranz, deren sich die anarchistischen und revolutionären Elemente auf unserm Gebiete zu erfreuen hätten, auch sie bedroht seien. Als der Schweiz befreundete Mächte und Mitgaranten ihrer Neutralität halten sie dafür, dass diese Neutralität für uns die Pflicht in sich schliesse, Umtriebe zu verhindern, welche den innern Frieden ihrer Länder zu stören geeignet seien, widrigenfalls sie die Frage zu prüfen in die Lage kämen, ob unsere Neutralität noch in ihrem Interesse liege.

In mehreren Mitteilungen hat sich Deutschland mit Bezug auf unsere Neutralität in gleicher Weise vernehmen lassen. Wir haben Russland und Österreich in Betreff der Erfüllung unserer völkerrechtlichen Pflichten in gleicher Weise geantwortet, wie Deutschland. Wir haben sodann allen drei Mächten gegenüber bemerkt, dass die Überwachung und Unterdrückung anarchistischer und revolutionärer Umtriebe nicht als eine der Schweiz ausschliesslich auffallende und aus ihrer Neutralität zu folgernde Pflicht betrachtet werden könnten. Diese gleiche Pflicht liege jedem Staatswesen ob, möge es neutral sein oder nicht. Was die von uns gegen Unruhestifter zu treffenden Massregeln anbelange, so hätten wir dieselben mit niemanden zu diskutieren und müssten uns diesbezüglich freie Entschliessung vorbehalten. Es seien das innere Fragen, in welche wir, als souveräner Staat, eine fremde Einmischung nicht zulassen könnten. Wir haben insbesondere hervorgehoben, dass unsere Neutralität unsere Souveränetät nicht beeinträchtigen könne, und dass es unmöglich sei, im wahren Sinne des Wortes neutral zu sein, wenn man nicht unabhängig sei. Das hätten die europäischen Mächte anerkannt, als sie in der Akte vom 20. November 1815 proklamiert hätten, «dass die Neutralität und Unverletzlichkeit der Schweiz und ihre Unabhängigkeit von jedem fremden Einfluss im wahren Interesse von ganz Europa liege».

Wir haben demzufolge erklärt, dass wir uns von diesem Boden

nicht verdrängen lassen könnten, und im übrigen betont, dass die Neutralität der Schweiz auch auf ihrem eigenen Willen beruhe....
B 1889 III 651; Übers. Verh. der BVers. Juni 1889, Nr. 61.

120. Den 5. Mai 1874 hatte der BR beschlossen, in Anwendung von Art. 83 und 90 Ziff. 8 u. 9 der BV des Jahres 1848:

1. Es wird der Herzogin von Madrid, der Gemahlin des spanischen Kronprätendenten Don Carlos, Herzogs von Madrid, der fernere Aufenthalt in den Kantonen Genf, Waadt, Wallis, Neuenburg, Freiburg, Tessin und in den jurassischen Bezirken des Kts. Bern untersagt, und es ist dieselbe, wo immer in diesen Kantonen sie betreten wird, aufzufordern, mit ihrem ganzen Gefolge den Aufenthalt in die innern Gebiete der Eidg. zu verlegen.

2. Es ist auch keinem Agenten oder Repräsentanten von Don Carlos oder dessen Gemahlin der fernere Aufenthalt in den genannten Kantonen gestattet.

Der BR hatte hiebei in Betracht gezogen, dass die Gemahlin Don Carlos von ihrer Wohnung aus in dem Landsitz Bocage bei Genf den von ihrem Gemahl als Prätendenten der Krone von Spanien begonnenen Bürgerkrieg durch Vermittlung und Beförderung von Teilnehmern an dem Aufstand und durch Ausrüstung mit Kriegsmaterial beförderte, und dadurch sowohl die Neutralität der Schweiz gegenüber einem befreundeten Staat verletzte, als auch die äussere Sicherheit der Eidg. gefährdete. B 1873 II 374.

Diesen Beschl. hob der BR auf das den 27. April 1879 eingereichte Gesuch des Don Carlos, Herzogs von Madrid, den 6. Aug. 1880 auf, indem er gleichzeitig den Kanton Genf einlud, die den 27. April 1873 bei der Herzogin von Madrid sequestrierte Kanone an General Castella in Bulle zu Handen des Eigentümers auszuhinzugeben, und zwar in Betracht, dass die Massnahmen, welche zur Wahrung der schweiz. Neutralität während des von Don Carlos als Prätendenten auf die Krone Spaniens geleiteten Aufstandes in Spanien getroffen worden waren, schon seit längerer Zeit gegenstandslos geworden sind. B 1880 III 569; 1881 II 721.

121. Den 26. April 1898 teilte der Gesandte der Vereinigten Staaten in Bern dem BR mit, dass der Kriegszustand zwischen diesen Staaten und Spanien am 21. April begonnen habe. Er fügte bei: «Ich bin vom Staatssekretär beauftragt worden, Sie hiervon in Kenntnis zu setzen, damit die Neutralität der Schweiz während des Krieges zugesichert werde.» Der BR beantwortete

diese Mitteilung damit, dass er erklärte, die Schweiz werde, ihren Überlieferungen getreu, im Kriege zwischen den Vereinigten Staaten und Spanien strengste Neutralität beobachten. Eine gleichlautende Erklärung richtete der BR auch an die spanische Reg.

B 1899 I 829.

VI. Die Neutralität von Savoyen.[1])

122. Im Laufe des Monats Sept. 1883 wurde die öffentliche Meinung in der Schweiz durch Besammlung französischer Truppen in der neutralisierten Zone von Savoyen an der Grenze des Kts. Genf beunruhigt. Gleichzeitig verbreiteten sich Gerüchte über eine beabsichtigte Befestigung des Mont Vuache seitens der französischen Reg. Dieser Berg, 24 km südwestlich von Genf, am linken Ufer der Rhone, gegenüber dem Fort d'Ecluse und das Rhonetal vollständig absperrend, liegt innerhalb der durch den Wiener Kongress neutralisierten Zone.

Auf Antrag des politischen Dep. beschloss der BR den 16. Nov., seinem Minister in Paris (Lardy) eine Note folgenden Inhalts zukommen zu lassen:

Die eidg. Reg. hat vernommen, dass der französische Geniestab kürzlich einige Studien angeordnet haben soll, welche den Bau befestigter Werke auf dem Mont Vuache im Auge zu haben scheinen.

Da dieser Berg in demjenigen Teile von Savoyen liegt, welcher kraft der Bestimmungen der Schlussakte des Wiener Kongresses vom 9. Juni 1815 in die Neutralität der Schweiz mit eingeschlossen ist, so konnte die eidg. Reg. diese Vorgänge nicht mit Gleichgiltigkeit ansehen.

Der Art. 92 der Akte von 1815 besagt:

> Art. XCII. Les provinces de Chablais et du Faucigny et tout le territoire de Savoie au nord d'Ugine, appartenant à S. M. le Roi de Sardaigne, feront partie de la neutralité de la Suisse, telle qu'elle est reconnue et garantie par les puissances.
>
> En conséquence, toutes les fois que les puissances voisines de la Suisse se trouveront en état d'hostilité ouverte ou imminente, les troupes de S. M. le Roi de Sardaigne, qui pourraient se trouver dans ces provinces, se retireront et pourront, à cet effet, passer par le Valais, si cela devient nécessaire; aucunes autres troupes armées d'aucune autre puissance ne pourront traverser ni stationner dans les provinces et territoires susdits, sauf celles que la Confédé-

[1]) A. Baron, La neutralité de la Savoie du Nord, Genève 1883: Das gute Recht der Schweiz auf die nordsavoyschen Provinzen (anonym), Leipzig, Duncker & Humblot 1886; Usannaz-Joris, De la Neutralité de la Savoie, Paris 1901; P. Schweizer a. O., S. 884—934.

ration suisse jugerait à propos d'y placer; bien entendu que cet état de choses ne gêne en rien l'administration de ces pays, où les agents civils de S. M. le Roi de Sardaigne pourront aussi employer la garde municipale pour le maintien du bon ordre.

Als im Jahr 1860 S. M. der König von Sardinien in die Vereinigung Savoyens mit Frankreich einwilligte, erklärte er ausdrücklich, dass er die neutralisierten Teile Savoyens nicht anders als zu den gleichen Bedingungen übertragen könne, unter denen er selbst sie besitze, und dass es Sache S. M. des Kaisers der Franzosen sein werde, sich diesfalls sowohl mit den am Wiener Kongress vertretenen Staaten als mit der schweiz. Eidg. zu verständigen und ihnen diejenigen Garantien zu geben, welche aus den Beschlüssen dieses Kongresses hervorgehen.[1])

In Bezug auf die neutralisierten Teile Savoyens ist demnach Frankreich, gleich wie es beim König von Sardinien der Fall war, gehalten, den in dem oben citierten Art. 92 aufgestellten Bedingungen nachzukommen. Es hat also die Verpflichtung, seine Truppen aus den neutralisierten Teilen Savoyens jeweilen zurückzuziehen, sobald die der Schweiz benachbarten Mächte sich im Zustande offener oder bevorstehender Feindseligkeit befinden sollten.

Angesichts dieser Bestimmung, deren volle Ausführung die französische Reg., kurz nach der Abtretung Savoyens, durch eine feierliche Erklärung übernommen hat, will die eidg. Reg. gerne annehmen, dass Frankreich nicht den Plan hege, auf dem Mont Vuache Festungswerke zu errichten.

In der Tat liesse sich die Erstellung von Werken in den neutralisierten Teilen Savoyens, welche nur im Hinblick auf den Krieg errichtet und nur im Kriegsfalle verwendet werden können, nicht mit der dem Souverän von Savoyen auferlegten Verpflichtung vereinbaren, seine Truppen jeweilen zurückzuziehen, sobald die der Schweiz benachbarten Mächte sich im Zustande offener oder drohender Feindseligkeit befinden sollten.

Der BR glaubt daher hoffen zu dürfen, es werde der französischen Reg. belieben, ihm die Versicherung zu erteilen, dass sie nicht die Absicht habe, den Mont Vuache zu befestigen

Diese Erklärung würde die in der Schweiz mit Recht aufgeregte öffentliche Meinung beruhigen und dazu beitragen, die gegenseitigen Gefühle der Freundschaft und des Vertrauens zu stärken, welche die Reg. der Schweiz, wie diejenige der französischen Republik, stets zu hegen und zu pflegen beflissen war.

Wollen Sie, Herr Minister, gegenwärtige Note gefälligst Seiner

---

[1]) Vgl. B 1861 I 884, 891, 1862 II 290, Ullmer II, Nr. **1183.**

Excellenz dem Herrn Minister der auswärtigen Angelegenheiten der französischen Republik mitteilen und ihm eine Abschrift davon zustellen.

Schon den 2. Dez. machte Ferry, französischer Ministerpräsident, dem schweiz. Minister in Paris die beruhigendsten Eröffnungen über die Absichten Frankreichs. Der BR erbat sich eine schriftliche Antwort. Den 14. Dez. 1883 richtete daher Ferry an den französischen Botschafter in der Schweiz, Arago, folgende zur Mitteilung an den BR bestimmte Depesche:

Nach Bern gelangte Mitteilungen haben, wie es scheint, den Gedanken nahe gelegt, der französische Geniestab gehe damit um, auf dem Mont Vuache gewisse Verteidigungswerke zu errichten. Die eidg. Reg. möchte die Versicherung erhalten, dass wir nicht die Absicht hegen, diesen Punkt zu befestigen. Sie hält dafür, diese Erklärung von unserer Seite würde die öffentliche Meinung in der Schweiz beruhigen und dazu beitragen, die Gefühle freundschaftlichen Vertrauens, welche zwischen den beiden Ländern walten, zu fördern.

Wir erblicken keine Schwierigkeit darin, zu erklären, dass es nicht in unserer Absicht liegt, auf dem Mont Vuache ein Festungswerk anzulegen, und dass es sich der französische Generalstab anlässlich seiner Studien über Mobilisation hat angelegen sein lassen, das neutralisierte Gebiet vollständig zu respektieren.

Sie mögen dem BR Abschrift von gegenwärtiger Mitteilung zustellen, welche, wie ich hoffe, die Besorgnisse, die uns kundgegeben worden sind, zerstreuen und Zeugnis von unserm Wunsche geben wird, die traditionellen Freundschaftsbande, die uns mit der Eidg. verbinden, enger zu knüpfen. B 1884 II 584, 932.

Damit war der Zwischenfall erledigt.

VII. Die Hüninger Festungsservitut.

123. I. Der zweite Pariser Friede, abgeschlossen den 20. Nov. 1815 zwischen den alliierten Mächten und Frankreich, bestimmt in Art. III Abs. 1:

> Les fortifications d'Huningue, ayant été constamment un objet d'inquiétude pour la ville de Bâle, les hautes Parties contractantes, pour donner à la Confédération helvétique une nouvelle preuve de leur bienveillance et de leur sollicitude, sont convenues entre Elles de faire démolir les fortifications d'Huningue; et le Gouvernement français s'engage, par le même motif, à ne les rétablir dans aucun

temps, et à ne point les remplacer par d'autres fortifications à une distance moindre que trois lieues de la ville de Bâle.

Off. Slg. 1820, I S. 107, 109; Repertorium der neuern eidg. Abschiede. II S. 816.

Die der Schweiz auf Grund dieser Friedensbestimmung eingeräumte völkerrechtliche Dienstbarkeit, des Inhalts, dass auf dem linken Rheinufer in einer Entfernung von weniger als drei Meilen von der Stadt Basel keine Festungswerke errichtet werden, ist durch die Abtretung von Elsass-Lothringen an das Deutsche Reich in ihrem Bestande nicht berührt worden und besteht heute noch zu Recht.

Vgl. B 1871 II 767; 1872 II 64; Stenogr. Berichte des Deutschen Reichstages 1871, I S. 518.[1])

Über die Entstehung der Hüninger Festungsservitut ist folgendes zu bemerken:

Als im Jahre 1679, zur Zeit der Kriege Ludwigs XIV mit Kaiser und Reich und deren Verbündeten, die Kunde in die Eidgenossenschaft kam, dass Frankreich beabsichtige, in Hüningen an Stelle der von der österreichischen Zeit her vorhandenen Feldschanzen eine Festung anzulegen, verursachte sie eine allgemeine Aufregung und weitgehende Besorgnisse; vorab aber fühlte sich Basel bedroht durch diese Anlage einer französischen Festung in seiner nächsten Nähe. Als daher Anfangs Juli 1679 die eidg. Gesandten sich zur ordentlichen Tagsatzung in Baden versammelten, unterliessen sie nicht, gegenüber dem Vertreter der Krone Frankreichs Vorstellungen gegen den projektierten Bau zu erheben, und da dieselben ohne Erfolg waren, wurde dieser Sache wegen eine ausserordentliche Tagsatzung auf Ende September nach Baden einberufen. Hier suchte nun der französische Gesandte die Besorgnisse der Eidgenossen zu zerstreuen. Die Tagsatzung beschränkte sich darauf, schriftlich Vorstellungen beim König und seinen Ministern zu machen, in der Meinung, dass sie nach Eingang der Antwort wieder zusammentreten werde, Eidg. Abschiede VI, 1 S. 1108 lit. c. Die Antwort scheint ausgeblieben zu sein, denn die folgenden Abschiede schweigen über diesen Gegenstand. Am 26. Aug. 1681 fand alsdann die Inauguration der Festung statt.

Im XVIII. Jahrhundert wurde die Festung Hüningen erweitert und ihre Aussenwerke vervollständigt. Dies gab der Tagsatzung des öftern Anlass, dagegen Reklamationen zu erheben, aber ohne Erfolg.

[1]) Clauss, Die Lehre von den Staatsdienstbarkeiten, 1894, S. 15, 217 u. ö. Hilty, Politisches Jahrbuch a. O. 1887, II S. 706, 1888, III S. 438, 479, 480, 1902, XVI S. 450—454; Pictet, Biographie de C. Pictet de Rochemont, Genève 1892.

Sie und vorab die Stadt Basel mussten daher darauf Bedacht nehmen, bei günstiger Gelegenheit auf Zerstörung dieses sie beständig bedrohenden Werkes zu dringen. Diese Gelegenheit fand sich jedoch erst 1815, als beim zweiten Einmarsch der alliierten Armeen in Frankreich die Festung Hüningen durch österreichische Truppen unter dem Oberkommando des Erzherzogs Johann belagert und infolge der Kapitulation vom 25. Aug. in die Gewalt der Allierten kam. Von Mitte Oktober 1815 bis Mitte Jan. 1816 wurde die Festung vollständig geschleift.

Mitte August 1815 reiste der Genfer Staatsrat Pictet de Rochemont im Auftrag der Tagsatzung nach Paris zum Zweck der Vertretung der schweiz. Interessen beim bevorstehenden Friedensschlusse; mit seinem anfänglich gestellten Begehren um Abtretung von Hüningen mit einem Rayon von 300 Klaftern an die Schweiz drang er zwar nicht durch, dagegen wurde ihm schon am 19. Sept. zur Kenntnis gebracht, dass die Alliierten von Frankreich u. a. fordern: die Abtragung der Festungswerke von Hüningen mit der Verpflichtung, dieselben nie wieder herzustellen. Diese Verpflichtung wurde sodann in die Friedenspräliminarien vom 2. Okt. aufgenommen und im Frieden selbst in der mitgeteilten Form als völkerrechtliche Dienstbarkeit zu gunsten von Basel und der Schweiz konstituiert.

II. Im Laufe des neunzehnten Jahrhunderts wurden zwischen der Schweiz und Nachbarstaaten weitere Festungsdienstbarkeiten teils zu gunsten, teils zu Lasten der Schweiz vereinbart, nämlich:

1. im Vertrag zwischen der schweiz. Eidg. und Frankreich betr. das Dappental vom 8. Dez. 1862:

Art. I. Die Schweiz überlässt und Frankreich tritt wieder in den Besitz und die volle Landeshoheit desjenigen Teiles des Dappentales, welches in sich fasst:

1. Den Mont des Tuffes und seine Abhänge bis zu und mit der Strasse von Les Rousses nach der Faucille;

2. einen Landstreifen östlich von dieser Strasse in der durchschnittlichen Breite von beiläufig 500 Schweizerfuss oder 150 Meter nach der Richtung, welche auf gegenwärtigem Vertrage beigelegtem Plane im allgemeinen verzeichnet ist.

Frankreich tritt an die schweiz. Eidg., um zu dem Gebiete des Standes Waadt geschlagen zu werden, einen Landstrich von gleichem Flächeninhalt ab, der sich vom Vereinigungspunkt der Strassen von St. Cergues und der Faucille längs dem Abhange des Noirmont bis zur Grenze des Jouxtalbezirkes in der auf beiliegendem Plane im allgemeinen verzeichneten Richtung hinzieht. Die Strasse nach St. Cergues, von dem la Cure genannten Orte an, ist in dieser Abtretung inbegriffen.

Art. II. Auf den im vorhergehenden Artikel bezeichneten Gebietsteilen dürfen keine militärischen Werke (aucun ouvrage militaire) errichtet werden.

A. S. VII 452, 453. — Vgl. Botsch. des BR vom 7. Jan. 1863, B 1863 I 61; Berichte der Komm. der eidg. Räte vom 20. und 22. Jan. 1863, B 1863 I 483, 497; genehmigender BBeschl. vom 28. Jan. 1863 und Ratifikationsbeschl. des BR vom 2. Febr. 1863, A. S. n. F. VII 449, 450. Erklärung der Bevollmächtigten der Reg. beider Staaten betr. die Bereinigung der Dappentalgrenze, A. S. VIII 77. — Déclaration du Congrès de Vienne concernant les affaires de la Suisse du 20 mars 1865, Transaction Art. 2.... La vallée des Dappes, ayant fait partie du Canton de Vaud lui est rendue. Off. Slg. I S. 51, 60, 69.

2. im Vertrag zwischen der Schweiz und Österreich über die Regulierung der Grenze bei Finstermünz vom 14. Juli 1868:

Art. I. Das zwischen der Schweiz und der gefürsteten Grafschaft Tirol streitige Gebiet am linken Innufer vom Novellerhofe bis zum Schergen- oder Schalkelhof, westlich vom Inn und vom Schergen- oder Schalkelhof bis zur Spissermühle, südlich vom Schergen- oder Schalkelbach, fällt der Schweiz zu, mit Ausnahme des sog. Schergen- oder Schalkelhofes und der von diesem bis zur Altfinstermünzbrücke führenden Strassenstrecke, nebst dieser Brücke und dem Turme; wogegen die Schweiz sich verbindlich macht, auf dem ihr zufallenden Gebiete und insbesondere auf dem Novellaberge keine Befestigungen zu erbauen.

A. S. IX 572. — Vgl. Botsch. des BR vom 30. Juli 1868, B 1868 III 23; genehmigender BBeschl. vom 24. Juli 1868 und Ratifikationsbeschl. des BR vom 27. Juli 1868, A. S. IX 569, 570.

Diese Dienstbarkeit wurde von der Schweiz auf Begehren Österreichs eingeräumt, im Hinblick des Dappentalerpräjudiz und weil Österreich seinerseits auf das bisher streitige Gebiet verzichtete.

VIII. Die Anerkennung fremder Mächte.[1])

124. I. Auf die von König Alfons XII. von Spanien den 16. Jan. 1875 dem BR bekannt gegebene, unter Zustimmung des Volkes erfolgte Thronbesteigung erklärte der BR den 3. Febr. 1875, dass er nicht anstehe, die bisherigen diplomatischen Beziehungen mit der königlichen Reg. Alfons' fortzusetzen. B 1875 I 165.

[1]) Vgl. BV 1848 Art. 74, Ziff. 4, Geschäftskreis der BVers.: Anerkennung auswärtiger Staaten und Regierungen. Diese Ziffer ist nicht in die BV 1874 aufgenommen worden. Massgebend ist jetzt BV 1874 Art. 102, Ziff. 8.

Vgl. Erste Auflage II, Nr. **747.** (Besteigung des apostolischen Stuhles durch Papst Leo XIII.)

II. Den 15. Nov. 1889 hat eine Revolution die kaiserliche Dynastie in Brasilien gestürzt und die föderative Republik als provisorische Regierungsform der brasilianischen Nation proklamiert. Der BR ermächtigte den 2. Dez. den schweiz. Generalkonsul in Rio de Janeiro, den Verkehr mit der republikanischen Reg. fortzusetzen; den 26. Sept. 1890 anerkannte er dieselbe offiziell.

B 1890 II 382, IV 434; 1891 I 781; 1892 II 788.

125. Den 25. Jan. 1899 nahm der BR die Anzeige des provisorischen Präsidenten der Republik Salvador, General Jomás Regalado, entgegen, dass am 14. Nov. 1898 infolge einer politischen Umwälzung diese Republik von dem Unionsvertrag mit Honduras und Nicaragua sich losgesagt und wieder ihre volle Selbständigkeit übernommen habe. B 1899 I 155.

IX. Die Stellung der Vertreter des Auslandes in der Schweiz.

126. Als im Jahre 1892 an Stelle des zurücktretenden niederländischen Generalkonsuls in der Schweiz, Herrn van Litters, Herr Ruijssenaers vorübergehend die Funktionen eines Generalkonsuls, gestützt auf ein Beglaubigungsschreiben des holländischen Ministers des Auswärtigen, versah, nahm der BR den 7. Okt. 1892 davon Vormerk, dass mit Rücksicht auf den temporären Charakter seiner Mission für ihn das Exequatur nicht nachgesucht wird.

B 1892 IV 544; 1893 II 642.

127. I. Das Generalkonsulat von Haiti in Bordeaux notifizierte dem BR den 10. Jan. 1881: es habe den Herrn Manzetti zum Vizekonsul von Haiti in Genf ernannt. Der BR verweigerte Manzetti das eidg. Exequatur, weil zwischen der schweiz. Reg. und derjenigen der Republik Haiti keine Vereinbarung stattgefunden hat, derzufolge der Generalkonsul dieses Staates in Bordeaux berechtigt wäre, einen auf Schweizergebiet funktionierenden Konsularbeamten zu ernennen. B 1882 II 15.

II. Das 1899 errichtete türkische Generalkonsulat in Genf war im Jahre 1900 infolge Abreise des Inhabers der Stelle, Ressoul Effendi, unbesetzt. Als provisorischer Konsulatsverweser war dem BR Karl Praetorius Freiherr von Richthofen angemeldet worden. Dieser gerierte sich indessen als Generalkonsul, obschon er das eidg. Exequatur nicht erhalten hatte. Auf die Unzulässigkeit seines Verfahrens von der BBehörde aufmerksam gemacht, fuhr er trotzdem fort, amtliche Aktenstücke als Generalkonsul zu zeichnen. Der

BR wurde deshalb bei dem seit 21. März 1900 bei ihm akkreditierten türkischen Gesandten vorstellig mit dem Begehren, dass Freiherr von Richthofen vom türkischen Generalkonsulat in Genf entfernt werde; auch wurde Richthofen eröffnet, dass er des Landes verwiesen werde, wenn er ohne eidg. Exequatur fortfahre, sich als Generalkonsul zu gerieren. Hierauf stellte Richthofen die angemassten Funktionen ein.

Als der neue türkische Generalkonsul, Haïdar Bey, der vom BR am 12. April 1901 das Exequatur erhalten hatte, sein Amt antreten wollte und von dem Freiherrn von Richthofen die Übergabe des Archivs, des Siegels, des Wappenschildes und der türkischen Nationalfahne verlangte, verweigerte dieser die Herausgabe der verlangten Gegenstände, indem er eine Forderung für Auslagen und Gebühren an die ottomanische Reg. stellte. Die türkische Gesandtschaft richtete hierauf an den BR das Gesuch, er möchte die Genfer Behörden anweisen, die Herausgabe fraglicher Gegenstände zwangsweise zu bewirken. Der BR glaubte indessen, dass es rechtlich nicht zulässig sei gegen den Freiherrn von Richthofen auf administrativem Wege vorzugehen; er verwies daher die türkische Gesandtschaft mit ihrem Begehren an die ordentlichen Gerichte.[1])

B 1901 I 894, 1902 II 349; vgl. B 1900 I 673 (Exequatur für Ressoul Effendi vom 29. Juni 1899), 1901 I 893 (Beglaubigungsschreiben für den türkischen Minister Caratheodory Effendi mit Residenz in Brüssel, am 21. März 1900 dem BR überreicht), 1902 II 348 (Beglaubigungsschreiben für den türkischen Minister Salih Munir Bey mit Residenz in Paris, am 4. April 1901 dem BR überreicht).

128. Den 19. Sept. 1896 beschloss der BR, wegen eines Vorfalles, der sich am 16. Sept. bei der Truppeninspektion des III. Armeekorps durch das Verhalten des Gesandten von Uruguay, Dr. Alb. Nin, gegenüber dem Chef des eidg. Militärdep., Bundesrat Frey, ereignet hatte, von der Reg. der Republik Uruguay die Abberufung ihres Gesandten zu verlangen. Der dadurch im Entstehen begriffene Konflikt wurde indessen durch Austausch freundschaftlicher Erklärungen zwischen beiden Regierungen beigelegt.

Vgl. B 1897 II 205, 1898 II 8.

129. Den 10. April 1902 benachrichtigte der BR den italienischen Gesandten in Bern, Commandeur G. Silvestrelli (akkreditiert seit 10. Sept. 1901), dass er sich zu seinem lebhaften Bedauern ge-

[1]) Vgl. aber auch Nr. **130.**

nötigt sehe, die amtlichen Beziehungen mit ihm abzubrechen. Der italienische Minister der auswärtigen Angelegenheiten in Rom, Prinetti, hievon in Kenntnis gesetzt, teilte am gleichen 10. April dem schweizerischen Gesandten in Rom, Dr. G. Carlin, mit, dass infolgedessen die königliche Regierung ihrerseits die amtlichen Beziehungen mit ihm abbreche.

Am 15. April legte der BR der BVers. einen Bericht betr. den Bruch der diplomatischen Beziehungen zwischen der Schweiz und Italien vor. Die BVers. beschloss den 22., 24. April einstimmig, nach Einsicht dieses Berichtes, von den darin enthaltenen Erklärungen des BR Akt zu nehmen und zwar mit dem Zusatz, dass sie die Haltung des BR in dieser Angelegenheit billige.

Dank den guten Diensten der deutschen Reichsreg. haben die schweiz. Reg. und die italienische Reg., um die normalen Beziehungen zwischen den beiden Ländern wieder herzustellen, den 30. Juli 1902 beschlossen, unter gleichzeitiger Abberufung ihrer beidseitigen Gesandten die vorläufige Leitung ihrer Gesandtschaften, bis zur bevorstehenden Ernennung neuer Minister, den ersten Sekretären zu übertragen. Hierauf wurde Dr. Carlin als schweiz. Gesandter nach London, der schweiz. Gesandte in Washington in gleicher Eigenschaft nach Rom versetzt.

Vgl. B 1902 II 841, 965, 972; IV 137, 185, 424, 427; V 480, 481; Übers. Verh. BVers. April 1902, Nr. 49. Ferner B 1902 V 838 (Antrag des BR auf Ergänzung des BStrafrechtes).

Über die Entstehung und den Verlauf dieses Zwischenfalles gibt der BR in seinem Bericht vom 15. April 1902 folgende Darstellung:

Am 5. Febr. 1902 machte der italienische Gesandte in einer Unterredung mit dem BPräsidenten auf einen im anarchistischen Blatte «Il Risveglio» vom 18. Jan. 1902 erschienenen Artikel aufmerksam, der das Andenken König Humberts verunglimpfende Anspielungen enthielt. Nach Einsicht eines Gutachtens des BAnwaltes und eines Antrages des Justiz- und Polizeidep. beschloss der BR am 25. Febr., dem italienischen Gesandten mitzuteilen, die öffentliche Beschimpfung eines fremden Souveräns sei nach Art. 42 des BStrafrechts vom 4. Febr. 1853 unter der doppelten Voraussetzung strafbar, dass die betreffende fremde Regierung die Verfolgung verlange und erkläre, der Eidgenossenschaft Gegenrecht halten zu wollen . . .

Statt diesen Weg einzuschlagen, beantwortete der italienische Gesandte am 8. März die Note des BR dahin: seine Reg. beabsichtige nicht, die Verfolgung des Risveglio zu beantragen; sie protestiere aber

dagegen, dass Veröffentlichungen wie der Artikel vom 18. Jan. in der Schweiz ungestraft bleiben; sie überlasse dem BR die Verantwortlichkeit dafür; es genüge ihr, den BR an die Erfüllung seiner internationalen Pflichten erinnert zu haben; das Verlangen, dass der Schweiz das Gegenrecht verbürgt werde, scheine ihr nicht den Umständen angepasst, denn nie hätte sich die Eidgenossenschaft zu beklagen gehabt, dass ihre obersten Behörden in der italienischen Presse nicht mit der ihnen schuldigen Achtung behandelt worden seien.

Diese durch ihre ungewohnt schroffe Form nicht minder als durch ihren Inhalt verletzende Note konnte der BR nicht ohne Widerspruch hinnehmen. Der BPräsident wies in einem Schreiben vom 12. März die in der italienischen Note enthaltenen Unterstellungen und Vorwürfe zurück und hob neuerdings hervor, dass es in das Belieben der italienischen Reg. gestellt sei, durch Erfüllung der gesetzlichen Erfordernisse die Einleitung des Strafverfahrens gegen den Verfasser des Artikels des Risveglio zu ermöglichen. . . .

Hierauf folgte die Note der italienischen Gesandtschaft vom 23. März, in der sie die rechtlichen Ausführungen des BR als nicht zur Sache gehörend bezeichnet; nicht dieser oder jener Artikel, sondern die ganze verbrecherische Tätigkeit des Risveglio sei ins Auge zu fassen; an dem in der Note vom 8. März vertretenen Standpunkt werde deshalb nichts geändert.

Während bisher nur von dem im Risveglio vom 18. Jan. erschienenen Artikel die Rede war, wird hier zum ersten Mal die Behauptung aufgestellt, nicht darum handle es sich, sondern um das ganze Treiben dieses im Dienste der anarchistischen Propaganda stehenden Blattes. Es ist diesfalls zu bemerken, dass eine Strafverfolgung nur wegen bestimmter Gesetzesverletzungen eintreten kann, und dass der dem BR am 5. Febr. angezeigte Artikel sich nicht anders qualifizieren lässt als eine öffentliche Beschimpfung eines fremden Souveräns, d. h. als ein Verbrechen, das gemäss Art. 42 des BStrafrechtes nur unter den angegebenen Voraussetzungen strafbar ist. Die auf diesen Artikel gestützten Ausführungen des BR waren also, was auch die italienische Note hiergegen einwenden mag, völlig zutreffend.

Bei dieser Sachlage musste der BR darauf verzichten, die Verhandlungen mit Herrn Silvestrelli weiter zu führen; der BR wandte sich an den italienischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten, Herrn Prinetti. Der schweiz. Gesandte in Rom, Dr. Carlin, wurde durch Depesche vom 27. März beauftragt, sich mit dem Minister in freundschaftlicher Weise auseinanderzusetzen und ihm nahezulegen, dass es im Interesse der gegenseitigen guten Beziehungen liege, Herrn Silvestrelli abzuberufen und durch einen andern Gesandten zu ersetzen. Der italienische Minister Prinetti lehnte aber dieses Begehren ab, ver-

stand sich auch zu keinen den BR einigermassen befriedigenden Erklärungen, hielt vielmehr in der Hauptsache an dem in den Noten der italienischen Gesandtschaft eingenommenen Standpunkte fest, so dass sich der BR in die Notwendigkeit versetzt sah, die amtlichen Beziehungen zu Herrn Silvestrelli abzubrechen.

Von dieser Entschliessung des BR gab der schweiz. Gesandte in Rom mit Note vom 7. April dem italienischen Minister Kenntnis. Herr Prinetti erwiderte hierauf am 9. April, die schweiz. Gesandtschaft in Rom könne unterdessen sich nicht in einer andern Lage befinden als in der, welche der BR der königlichen Gesandtschaft in Bern schaffen zu sollen glaubte; er sehe sich daher seinerseits genötigt, die amtlichen Beziehungen mit Herrn Carlin abzubrechen.

Der Note Prinettis lag ein Memorandum bei, . . in dem neuerdings betont wird, dass Grund der Beschwerden Italiens nicht der einzelne Artikel des Risveglio vom 18. Jan., sondern die ganze von diesem Blatte entwickelte verbrecherische Tätigkeit bilde. Die italienische Gesandtschaft habe im Juni 1901 die Aufmerksamkeit des BPräsidenten auf heftige Artikel des Risveglio hingelenkt, die den Königsmord verherrlichten. Hierin habe die italienische Reg. den Tatbestand des im Art. 4 des BGes. vom 12. April 1894 vorgesehenen Verbrechens erblickt und erwartet, dass der BR gegen den oder die Verfasser Strafklage erheben würde; allein dieser habe nichts getan. Es sei daher selbstverständlich, dass Herr Silvestrelli in seiner Antwort vom 8. März es abgelehnt habe, einen förmlichen Antrag auf Strafverfolgung zu stellen; durch ein solches Verlangen hätte ja die italienische Gesandtschaft den Standpunkt, den sie stets vertreten habe, preisgegeben. Die vom BR in seiner Note vom 12. März erhobene Protestation erweise sich als materiell unbegründet. Die Form der Note Silvestrellis erkläre sich durch die Tatsache, dass die italienische Gesandtschaft seit lange schon hätte zusehen müssen, wie die Angriffe auf die Einrichtungen des Königreiches sich wiederholten und immer straflos blieben, ohne dass der BR je ein Wort der Missbilligung gefunden hätte. Die Note vom 23. März endlich habe lediglich die materielle Seite der Angelegenheit berührt und in dieser Hinsicht einfach den Standpunkt der königlichen Reg. bestätigt. Bei dieser Sachlage habe der Minister der auswärtigen Angelegenheiten dem Ansuchen des BR um die Abberufung Silvestrellis keine Folge geben können.

Hierzu bemerkt nun der BR: Es ist richtig, dass der italienische Geschäftsträger, Herr Berti, sich im Juni 1901 bei dem BPräsidenten wegen zweier im Risveglio vom 8. Juni erschienenen Artikel in einer mündlichen Unterredung beschwert hatte, betitelt: «Intorno alla morte di Gaetano Bresci» und «Pour un martyr de la liberté»; es ist richtig, dass diese Artikel eine Verherrlichung des Tat Brescis enthielten. Der

BR hatte die Frage zu prüfen, ob das Strafverfahren auf Grund der Art. 4 und 5 des BGes. vom 12. April 1894 einzuleiten sei.

Das eidg. Justizdep. sprach sich in Übereinstimmung mit einem Gutachten des BAnwalts dahin aus, dass nach Art. 4 des angerufenen Gesetzes nur die direkte Aufreizung zur Begehung von Verbrechen gegen die Sicherheit von Personen oder Sachen strafbar sei, wenn sie in der Absicht erfolge, Schrecken zu verbreiten oder die allgemeine Sicherheit zu erschüttern. Dabei wurde auf das Urteil des BGer. vom 29. Mai 1900 i. S. des von Bertoni, Frigerio und Held herausgegebenen und verbreiteten Almanacco socialista-anarchico verwiesen.[1]) Der BR konnte sich diesen Erwägungen nicht verschliessen; er beschloss daher, von einer Verfolgung des Risveglio auf Grund der Art. 4 und 5 des erwähnten Gesetzes abzusehen. Hiervon wurde dem italienischen Geschäftsträger durch Verbalnote des politischen Dep. vom 10. Juli 1901 Kenntnis gegeben. Damit war die Angelegenheit für den BR erledigt, und der BR durfte annehmen, dass auch die italienische Gesandtschaft sie als erledigt betrachte, denn sie kam auf dieselbe nicht mehr zurück. Auch in der Unterredung, die der BPräsident am 5. Febr. mit Herrn Silvestrelli hatte, war nur von dem im Risveglio vom 18. Jan. erschienenen Artikel die Rede. Erst in der Note vom 23. März wurde der Versuch gemacht, die Streitfrage zu erweitern und die ganze Tätigkeit des Risveglio überhaupt als Grund der Vorstellungen und Beschwerden Italiens hinzustellen. Vollends unbegreiflich ist der Vorwurf der italienischen Reg., der BR tue nichts, um den Risveglio zur Strafe zu ziehen, in demselben Augenblicke, wo er sich bereit erklärt, gegen dieses Blatt Strafklage zu erheben, sofern nur die italienische Reg. die Vorschriften des schweiz. Gesetzes erfülle, d. h. die Strafverfolgung verlange und das Gegenrecht zusichere. In dem Memorandum wird bemerkt: der BR habe ja von vornherein gewusst, dass das Gegenrecht ihm durch das italienische Gesetz verbürgt sei. Wie leicht wäre es also der italienischen Reg. gewesen, diese Bedingung zu erfüllen; es hätte genügt, den authentischen Text des betreffenden italienischen Gesetzes vorzulegen und zu erklären, man verlange, darauf gestützt, dass gegen den Verfasser des Artikels des Risveglio gerichtlich vorgegangen werde. Dass die beim BR vorausgesetzte Kenntnis der italienischen Gesetzgebung für den Strafrichter keineswegs die mangelnde Erklärung der den Antrag auf Strafverfolgung stellenden Regierung ersetzen kann, leuchtet ohne weiteres ein. B 1902 II 841.

130. Der Botschafter der französischen Republik in Bern hatte sich im Jahre 1896 veranlasst gesehen, einen Gärtner aus seinem

[1]) Vgl. BGer.-Entsch. 1900, XXVI 1 Nr. 42.

Dienste zu entlassen, dem er bei der Anstellung auch die Wohnung in einem zur Besitzung der französischen Botschaft «La Favorite» gehörenden Hause eingeräumt hatte. Der Gärtner weigerte sich hartnäckig, diese Wohnung zu verlassen, obwohl ihm, wie der Botschafter versicherte, rechtzeitig fünf Monate vorher gekündigt worden war. Nach der Behauptung des Gärtners handelte es sich nicht um ein Dienst-, sondern um ein Pachtverhältnis, da er bei der Anstellung, wie sein Vorgänger unter dem früheren Botschafter, die Befugnis erhalten hatte, auf der Favorite eine Handelsgärtnerei einzurichten und zu betreiben; er berief sich daher auf O. R. Art. 309, wonach für Pachtverträge eine Kündigungsfrist von sechs Monaten gelte, und verlangte Schadenersatz für angeschaffte Pflanzen, die er mitten im Winter nicht anderswo unterbringen könne. Der Botschafter räumte dem Gärtner noch einige Wochen Zeit ein; es half aber alles nichts. Nachdem die letzte Frist verstrichen war, fand man den übelberatenen Gärtner mehr als je entschlossen, seine Wohnung auf der Favorite nicht freiwillig zu räumen, sondern es unter Umständen auf eine Exmittierung durch die Polizei ankommen zu lassen. Der Botschafter rief nun die Intervention des BR an, damit der Gärtner zwangsweise zum Ausziehen verhalten werde. Der Botschafter erklärte, er habe keine vertraglichen Verpflichtungen mehr dem Gärtner gegenüber, und wies darauf hin, dass dieser durch sein ungebührliches Benehmen den Frieden seines Hauses störe.

Der BR hatte nicht zu untersuchen, welches Rechtsverhältnis zwischen dem Botschafter und dem Gärtner bestand, und ob dieser etwas zu beanspruchen hatte oder nicht; denn darüber zu entscheiden wäre ausschliesslich Sache des zuständigen Gerichts gewesen. Er hatte vielmehr lediglich die Frage zu prüfen, ob er verpflichtet sei, dem Vertreter einer ausländischen Macht in der Schweiz gegen einen Eindringling Schutz zu gewähren, der diesem zum Trotz in einem demselben gehörenden Hause wohnen blieb. Da nach dem Völkerrecht die Sorge für die Sicherheit und den Schutz der Botschaften und Gesandtschaften dem Staate obliegt, bei dem diese akkreditiert sind, so zögerte der BR nicht, dem Gesuche des Botschafters zu entsprechen und die Reg. des Kts. Bern einzuladen, den Gärtner polizeilich ausweisen zu lassen. Dies geschah denn auch, nachdem der Gärtner nochmals zum Wegzug aufgefordert und ihm die Zusicherung gegeben worden war, dass seine etwaigen Rechte und Ansprüche gewahrt bleiben sollen.

Gegen dieses Vorgehen des BR wurde eingewendet, dass es sich um eine Angelegenheit civilrechtlicher Natur gehandelt habe, und dass es daher Sache des Botschafters gewesen wäre, vom bernischen Richter einen Exmittierungsbefehl zu erwirken. Dieser Einwand widerlegt sich indessen durch die einfache Erwägung, dass der Botschafter exterritorial d. h. der bernischen Gerichtsbarkeit entzogen ist und deshalb nicht an den Berner Richter verwiesen werden konnte. Allerdings kann ein Gesandter, wenn er will, mit der Einwilligung seiner Regierung als Kläger vor den Gerichten des Aufenthaltsstaates auftreten, allein er verzichtet in diesem Falle auf seine Immunitäten, unterwirft sich einer fremden Gerichtsbarkeit und muss sich auch auf etwaige Widerklagen einlassen. Des Prinzipes und der Konsequenzen wegen durfte also der französische Botschafter den bernischen Richter nicht in Anspruch nehmen; ebensowenig war es ihm möglich, die Hilfe der französischen Gerichte anzurufen; es blieb ihm daher nichts anderes übrig, als zur Selbsthilfe zu greifen oder sich an die Behörde zu wenden, bei der er akkreditiert ist, und die ihm Schutz zu gewähren verpflichtet war.

Dem Gärtner blieben zwei Wege offen, um seine Schadensersatzansprüche geltend zu machen: den Botschafter direkt bei dem zuständigen französischen Gericht zu belangen, oder sich durch Vermittlung des BR an das französische Ministerium des Auswärtigen zu wenden. Die Angelegenheit fand schliesslich dadurch eine gütliche Erledigung, dass der französische Botschafter, ohne irgendwelche Schadensersatzpflicht anzuerkennen, sich bereit erklärte, dem Gärtner die Pflanzen abzukaufen. B 1897 II 224.

131. Auf Requisition eines französischen Gerichtes sollte im Jahre 1895 eine in Bern bei dem Sekretär einer fremden Gesandtschaft wohnende Person, die der Erpressung beschuldigt war, einvernommen werden. Die bernischen Behörden hatten Zweifel, ob der fraglichen Person in Anbetracht der Exterritorialität des Personals der fremden Gesandtschaften eine amtliche Ladung zur Erscheinung vor dem Statthalteramte in der Wohnung des Gesandtschaftssekretärs zugestellt werden könne.

Das eidg. Justizdep. antwortete, dass im gegebenen Falle kein Hindernis zur Vorladung und Einvernahme bestehe. Wenn die betreffende Person auch bei einem Gesandtschaftssekretär wohne, so sei sie doch kein Mitglied seiner Familie und gehöre auch nicht zu seiner Dienerschaft, sie geniesse daher nicht das Recht der Ex-

territorialität. Auch könne niemals von dem Personal einer fremden Gesandtschaft Drittpersonen, die gerichtlich verfolgt sind, Asyl gewährt werden. B 1896 II 56.

132. Die Konsuln ausländischer Staaten in der Schweiz und ihr Personal (Kanzler, Kanzleisekretäre, Kanzlisten etc.) können eine Befreiung von den Steuern nicht beanspruchen. Die Konsuln geniessen, auch wenn sie Berufskonsuln sind, nach dem Völkerrecht die den Gesandten eingeräumten Privilegien nicht, und auch die Staatsverträge der Schweiz mit dem Auslande enthalten keine Bestimmungen, welche den fremden Konsuln Steuerbefreiung gewähren. Wenn einige Kantone trotzdem den auf ihrem Gebiete residierenden Berufskonsuln und dem Personal derselben eine solche Begünstigung einräumen, so geschieht dies freiwillig, lediglich aus Rücksichten der internationalen Courtoisie. Sache der kant. Behörden ist es, zu prüfen, ob und inwieweit ihre Gesetzgebung derartige Steuerexemptionen gestattet. Der Bund ist nicht befugt, ihnen in dieser Hinsicht irgendwelche Vorschriften zu machen.

BR den 30. Dez. 1897 Fall Schmitt; ferner B 1900 I 664; vgl. auch Erste Auflage I, Nr. **157.**

133. Art. 10 Abs. 1 des Niederlassungsvertrages der Schweiz mit Russland vom 14., 26. Dez. 1872 bestimmt:

> Die russischen Konsularbeamten in der Schweiz und die schweizerischen in Russland geniessen, unter Vorbehalt der Reziprozität, alle Vorrechte, Befugnisse, Freiheiten und Immunitäten, welche den Konsularbeamten des nämlichen Grades der meistbegünstigten Nation gewährt sind oder in Zukunft gewährt werden könnten. A. S. XI 390.[1])

Diese Bestimmung veranlasste im Jahre 1894 den BR, bei den Kantonen eine Umfrage darüber zu halten, ob und eventuell unter welchen Bedingungen es den fremden Konsuln in der Schweiz nach den kant. Bestimmungen zusteht, ihre Landsleute vor den Gerichten der Kantone in Civil- und Strafprozessen zu vertreten und an dieselben namens der Angehörigen des Landes, dessen Repräsentanten sie sind, Eingaben zu richten, denen von den Gerichten Folge gegeben wird.

Das Resultat der Erhebungen war, dass in den Kantonen Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden, Glarus, Zug, Basel-Stadt und -Land, Schaffhausen, Appenzell A.-Rh. und I.-Rh., St. Gallen, Grau-

[1]) Vgl auch Erste Auflage I, Nr. **158.**

bünden und Wallis solche Konsuln ihre Landesangehörigen vor den Gerichten vertreten und damit auch Eingaben an dieselben richten können, während ihnen dies in den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Freiburg, Solothurn, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Neuenburg und Genf nicht gestattet ist, indem in diesen bloss den Aktivbürgern oder patentierten Anwälten fragliche Befugnis eingeräumt ist.

Dies hat zur Folge, dass sich die schweiz. Konsuln in Russland behufs Vertretung von Schweizern vor russischen Gerichten auf obigen Art. 10 des Niederlassungsvertrages nur dann berufen können, wenn Schweizer in Betracht kommen, die der ersteren Kategorie von Kantonen angehören; denn nur deren Gesetzgebung lässt eine Reziprozitätszusicherung zu, wie sie die Vertragsbestimmung verlangt. B 1895 II 167.

134. Im Jahre 1891 beschwerte sich die italienische Gesandtschaft in Bern beim BR über Missachtung der Vorschrift des Art. 3 der schweiz.-italienischen Übereinkunft betr. die gegenseitige Bewilligung des Armenrechtes im Prozessverfahren vom 8. Nov. 1882, A. S. n. F. VII 80, seitens eines thurgauischen Bezirksgerichts. Die Reg. des Kts. Thurgau, der diese Beschwerde zur Vernehmlassung mitgeteilt worden war, äusserte sich u. a. dahin: sie habe sich nicht in den Gang der Justiz einzumischen, deren Stufenleiter zudem nicht erschöpft sei, worauf der BR erklärte, dass er daran festhalten müsse, dass nach Art. 10 der BV[1]) diplomatische Reklamationen in jedem Stadium des Verfahrens angebracht werden können, ohne Rücksicht darauf, ob der kant. Instanzenzug durchlaufen sei.[2])

B 1892 II 499.

135. Das italienische Konsulat in Zürich publizierte im «Allg. schweiz. Polizeianzeiger» vom 19. Juni 1883 zwei Steckbriefe mit

---

[1]) Ob in vorliegendem Fall die Anrufung des Art. 10 der BV zutreffend war, dürfte sehr zweifelhaft sein.

[2]) Wenn auch eine diplomatische Reklamation in jedem Stadium des Verfahrens vom BR entgegengenommen wird, so ist damit nicht gesagt, dass er materiell auf jede derartige Reklamation einzutreten die Kompetenz besitze. Die Kompetenzfrage ist vielmehr an Hand des bestehenden internen Verfassungs- und Gesetzesrechtes zu prüfen und zu beurteilen; wird die Reklamation wegen Verletzung einer staatsvertraglichen Bestimmung vorgebracht, so wird allerdings in der Mehrzahl der Fälle unter bestimmten Voraussetzungen auch die Kompetenz des BR zur materiellen Erledigung derselben gegeben sein; vgl. Organisationsges. der BRechtspflege 1893, Art. 189, Abs. 5, aber auch dessen Art. 175, Ziff. 3. Vgl. ferner Erste Auflage I, Nr. **192, 313.**

der Weisung, die verfolgten Individuen seien zu verhaften unter Anzeige an das italienische Konsulat in Zürich. Da jedoch den Gesandten oder Konsuln auswärtiger Staaten in der Schweiz die Ausstellung von Steckbriefen oder die Ausübung irgend welcher polizeilicher Funktionen auf dem Gebiete der Schweiz nicht zugestanden werden kann, so wurde die italienische Gesandtschaft zu Handen des Konsulates in Zürich auf das Unstatthafte des beobachteten Vorgehens aufmerksam gemacht, mit dem Bemerken, dass das eidg. Justiz- und Polizeidep. immer bereit sei, wenn nötig, derartige Ausschreibungen auf entsprechendes Begehren hin in den «Allg. schweiz. Polizeianzeiger» einzurücken. BR den 22. Juni 1883.

X. Der Verkehr zwischen schweizerischen und ausländischen Behörden, insbesondere die internationale Rechtshilfe.[1])

136. Die Entwicklung des Handels und Verkehrslebens, sowie die Erleichterung des Reisens haben einen vermehrten Verkehr der inländischen Gerichte mit denjenigen der auswärtigen Staaten zur Folge. Der BR ist stets bemüht gewesen, solche amtliche Korrespondenzen möglichst zu befreien von lästigen Formen und hohen Gebühren. Das Einfachste wäre, wenn es den Gerichten und überhaupt allen Behörden gestattet würde, überall direkt mit einander zu korrespondieren. Es ist nicht anzunehmen, dass die staatlichen Interessen irgendwie gefährdet würden, während die beteiligten Privaten ganz leicht durch entsprechendes Verhalten sich selbst vor Schaden hüten könnten.

BR in seinem Geschäftsbericht über das Jahr 1885, B 1886 IX 827.

Durch die Haager internationale Übereinkunft betr. Civilprozessrecht vom 14. Nov. 1896, der bis jetzt folgende Staaten angehören: Schweiz, Deutschland, Österreich-Ungarn, Belgien, Dänemark, Spanien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Rumänien, Russland und Schweden und Norwegen, sind u. a. einige Grundsätze über die Mitteilung (Signifikation) gerichtlicher oder aussergerichtlicher Urkunden und über die Ersuchungsschreiben (Rogatorien) in Civil- und Handselssachen international festgestellt worden. Der Weg des Vollzuges solcher Mitteilungen und Ersuch-

[1]) Vgl. Roguin, Conflits des Lois Suisses, Lausanne 1891, pp. 847 suiv.

ungsschreiben ist nach Art. 1 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 1 der Übereinkunft der diplomatische, «es sei denn, dass der unmittelbare Geschäftsverkehr zwischen den Behörden der beiden Staaten zugelassen ist», A. S. n. F. XVII 185, 188. Es behalten daher die von der Schweiz mit einigen Staaten abgeschlossenen und in Zukunft abzuschliessenden Übereinkommen, wodurch in Civil- und Handelssachen, ferner, unter Vorbehalt der Auslieferungsangelegenheiten, in Strafsachen[1]) der direkte Verkehr zwischen Gerichten und gerichtsähnlichen Behörden beider Länder gestattet ist, ihre Bedeutung bei.

Folgendes ist im einzelnen der z. Z. geltende Rechtszustand:

1. Im Jahre 1856 kam mit Österreich eine Verständigung zu stande, kraft deren für die Gerichtsbehörden der Schweiz und Österreich in gewissem Umfange die direkte Korrespondenz eingeführt wurde; diese Verständigung ist jetzt ersetzt durch die Erklärung zwischen der Schweiz und Österreich betr. den direkten Verkehr der beiderseitigen Gerichtsbehörden vom 30. Dez. 1899; dieser Erklärung, die sich auf gegenseitige Rechtshilfeleistung sowohl in bürgerlichen Rechtsangelegenheiten wie in Strafsachen (vorbehalten Auslieferung und Durchlieferung) bezieht, sind beigefügt ein Verzeichnis der schweiz. kantonalen Behörden, denen der direkte Verkehr in Rechtshilfesachen mit den k. k. Gerichten der im österreichischen Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder gestattet ist, und ein Verzeichnis der k. k. Gerichte und Staatsanwaltschaften, denen der unmittelbare Schriftenwechsel mit den Gerichtsbehörden der Schweiz gestattet ist.[2])

A. S. n. F. XVIII 2, 6, 18; vgl. Ullmer I S. 554, Nr. 605 litt. e; B 1856

---

[1]) Vgl. unten Teil IV, Abschn. VI, Kap. Die Auslieferung von Verbrechern.

[2]) Die Erklärung wurde vereinbart zwischen dem BR namens der Schweiz und der österreichischen Reg. Da jedoch die schweiz. Gerichtsbehörden, denen der direkte Verkehr mit den österreichischen gestattet werden sollte, kant. Behörden sind, musste sich das eidg. Justizdep. zunächst von den Kantonen ein Verzeichnis ihrer Amtsstellen erbitten, für die sie die Erlaubnis direkter Korrespondenz besitzen wollen, und da in Art. V die Kostenfrage in Rechtshilfesachen normiert ist, musste auch dieser Punkt den Kantonen zur Vernehmlassung übermittelt werden; denn es handelte sich nicht um den Abschluss eines der BVers. zur Genehmigung vorzulegenden Staatsvertrages, sondern nur um eine vom BR ausgehende Regierungserklärung; in einer solchen kann aber der BR nicht ohne Zustimmung der Kantone über die Kosten in internationalen Rechtshilfesachen verfügen. Erst nachdem alle Kantone der Erklärung zugestimmt hatten, konnte der BR dieselbe mit Österreich rechtsförmlich vereinbaren; vgl. Vortrag des eidg. Justizdep. an den BR vom 26. Juni 1899.

II 47, 1857 I 186; 1879 II 576; 1886 I 891; 1887 II 672[1]), 1891 II 541; 1896 II 250 ff., 1898 I 465; 1900 I 367, 1901 II 6.[2])

2. Mit Italien ist eine bezügliche Vereinbarung getroffen in Art. III des Protokolls betr. die Vollziehung der schweiz.-italienischen Verträge von 1868, A. S. IX 757. Darnach können die Obergerichte der Kantone und das BGericht in Bezug auf alles, was die Zusendung und die Erledigung von Rogatorien in Civil- oder Strafsachen betrifft, direkt korrespondieren mit den italienischen Appellationshöfen und umgekehrt; vgl. B 1868 III 439, 1887 II 670, 1888 II 777; 1891 II 541.

3. Was das Deutsche Reich betrifft, so sind die zwischen dem BR und der Deutschen Reichsreg. den 1. und 13. Dez. 1878 ausgewechselten Erklärungen massgebend, wonach den schweiz. und deutschen Gerichtsbehörden der unmittelbare Geschäftsverkehr in allen Fällen gestattet ist, in welchen nicht der diplomatische Verkehr durch Staatsverträge vorgeschrieben ist (vgl. Auslieferungsvertrag 1874, Art. 7, 8, 12 bis 15, A. S. n. F. I 82) oder infolge besonderer Verhältnisse rätlich erscheint, A. S. n. F. III 661; ferner wurde durch Regierungserklärungen vom 8. und 28. Nov. 1899 der unmittelbare Geschäftsverkehr zwischen den beiderseitigen Gerichtsbehörden und den Administrativbehörden für gewerbliches Eigentum (eidg. Amt für geistiges Eigentum und k. deutsches Patentamt) eingeführt[3]), A. S. n. F. XVII 619. — Vgl.

---

[1]) Kreisschr. des BR vom 10. April 1886 betr. die Korrespondenz in Pass-, Ehe- und andern Angelegenheiten mit den Behörden von Tyrol und Vorarlberg, enthaltend die Bezeichnung der Amtsstellen, an welche die Korrespondenz zu richten ist. Prinzipiell hat die k. k. Regierung gegen den direkten amtlichen Verkehr zwischen österreichischen und schweizerischen Behörden nichts einzuwenden; im Interesse der Sache selbst, um Inkonvenienzen zu verhüten, setzte sie eine gewisse Beschränkung fest.

[2]) Im Rechtshilfeverfahren der Schweiz mit Österreich ist die prinzipielle Unentgeltlichkeit für Civilsachen wie für Strafsachen beiderseits zugestanden worden; die Einsprachen, die gegenüber der Festsetzung dieses Grundsatzes im Verhältnis zu Deutschland erhoben worden sind, wurden in Beziehung zu Österreich nicht wiederholt; vgl. im einzelnen Art. V der Erklärung von 1899, A. S. n. F. XV 292, XVIII 4, unten S. 430, Anm. 1; Kreisschr. des eidg. Justizdep. vom 28. Nov. 1898.

[3]) Den Verwaltungsbehörden Preussens und somit auch den Standesämtern dieses Landes ist der unmittelbare Verkehr mit ausländischen Behörden auf Grund einer Vorschrift des preussischen Ministers des Innern vom 10. Juni 1894 untersagt. Eheverkündungsgesuche, die von schweiz. Civilstandsbeamten ausgehen und von preussischen Standesbeamten zu vollziehen sind, sind daher auf diplomatischem Weg zu erledigen; BR in Kreisschreiben vom 8. Mai 1895, B 1895 II 945. — Ein aargauisches Bezirksgericht liess im Jahre 1892, gestützt auf die Übereinkunft zwischen Aargau und Baden von 1867 (A. S. IX 185) die Vorladung zweier im Grossherzogtum Baden wohnhaften Zeugen direkt durch das Bürgermeisteramt des Wohnortes derselben ergehen. Die badische Reg. machte auf die Unzulässigkeit

B 1879 II 759, 1878 IV 555, 1880 II 588, 668, 1889 II 714, 1890 IV 560, 1891 II 533, 1899 V 818, 1900 I 856.[1])

4. Frankreich hat von jeher die Bewilligung des unmittelbaren Verkehrs zwischen den Gerichtsbehörden verweigert, obschon die Lokalbehörden täglich direkt verkehren. Mit Kreisschr. vom 22. Mai 1883 sah sich der BR veranlasst, die KReg. darauf aufmerksam zu machen, dass nach Vorschrift der zwei Verträge mit Frankreich vom 15. Juni und 9. Juli 1869 (A. S. IX 1002, X 35) sowohl in civilrechtlichen, wie in

---

dieses Vorgehens aufmerksam, weil den badischen Bürgermeistern und Gemeinderäten als Rechtspolizeibehörden in Rechtspolizeisachen der unmittelbare Schriftenwechsel mit ausländischen Staats- und Gemeindebehörden nicht gestattet ist. Sie haben die etwa unmittelbar bei ihnen einlaufenden Ersuchsschreiben ausländischer Behörden den vorgesetzten Amtsgerichten zur Entscheidung vorzulegen. Ausgenommen hievon sind nur die Bürgermeister der sog. 8 Städteordnungsgemeinden (Karlsruhe u. s. w.), welchen in gleichem Umfang wie Gerichtsbehörden der direkte Schriftenwechsel mit ausländischen Behörden gestattet ist, B 1893 II 21.

[1]) Im Rechtsverkehr zwischen den schweiz. und den deutschen Gerichtsbehörden hat sich eine Unsicherheit fühlbar gemacht in der Frage, ob und welche Gebühren und Kosten aus Anlass der Vollziehung von Rogatorien gefordert werden können. Es bestehen nämlich für die Civilsachen keine Vorschriften, welche für die Behörden beider Staaten verbindlich wären. Art. 12 des Auslieferungsvertrages von 1874 (A. S. n. F. I 82) bezieht sich nur auf die Rechtshilfe in Strafsachen; die Übereinkunft vom 21. Mai 1867 betr. die gegenseitige Vollziehung von Urteilen und Ersuchsschreiben in bürgerlichen Rechtsachen (A. S. IX 185) ist nur zwischen dem Kt. Aargau und dem Grossherzogtum Baden anwendbar, und durch die Erklärungen vom 1. und 13. Dez. 1878 ist bloss die Möglichkeit des direkten Verkehrs zwischen den schweiz. und den deutschen Gerichtsbehörden vereinbart worden. Die deutsche Reg. machte daher im Jahre 1886 dem BR den Vorschlag, über den Bezug der Gebühren und Auslagen, welche aus Anlass der civilprozessualischen Rechtshilfe entstehen, eine beiderseits verbindliche einheitliche Norm zu vereinbaren, dahin gehend, dass gegenseitig der Grundsatz der Unentgeltlichkeit anerkannt werden soll, in dem Sinne, dass nur Ersatz der Barauslagen für Zeugen und Sachverständige gefordert werden könnte, wogegen für Gerichts- und Stempelgebühren, Citationen, Porti, Telegramme etc. nichts vergütet würde.

Dieser Antrag steht im wesentlichen in Übereinstimmung mit Art. 21 des Vertrages über die civilrechtlichen Verhältnisse mit Frankreich vom 15. Juni 1869 und mit den auf die Vollziehung von Rogatorien in Strafsachen bezüglichen Bestimmungen der Auslieferungsverträge. Es wäre daher auch ein Staatsvertrag mit dem Deutschen Reiche über das in Frage liegende Verhältnis denkbar. Die Deutsche Regierung wollte sich indessen mit dem Austausch identischer Erklärungen begnügen, um die Übereinstimmung in verbindlicher Weise zu konstatieren. Der BR, die Ansicht vertretend, dass er eine solche Erklärung nur mit Ermächtigung der Kantone ausstellen könne, erbat sich mit Kreisschr. vom 21. Juni 1886 eine solche Ermächtigung. Zwei Kantone (Baselstadt und Luzern) erhoben prinzipielle Bedenken. Der Notenaustausch musste daher unterbleiben, B 1886 II 904, 1887 II 661; 1891 V 265, 1892 II 494.

strafrechtlichen Angelegenheiten ganz ausnahmslos der Weg der diplomatischen Vermittlung einzuschlagen ist, B 1883 II 1031; 1884 II 726, 1885 I 584, II 675, III 772, 1886 I 929.[1])

5. Durch Erklärung vom 29. Nov. 1900 hat der BR mit Belgien vereinbart: Die schweiz. und belgischen Gerichtsbehörden (Gerichte und Staatsanwälte) sind ermächtigt, für die Übermittlung der gerichtlichen oder aussergerichtlichen Urkunden und der Rogatorien in Civil- oder Handelssachen direkt miteinander zu verkehren, sofern nicht besondere Umstände die diplomatische Übermittlung erfordern, A. S. n. F. XVIII 295; B 1900 IV 805, 1901 II 6. Früher hatte die belgische Regierung den direkten Verkehr der Gerichte nicht gestattet, B 1893 II 20.[2])

6. Der Vertrag zwischen der Schweiz und Spanien über die gegenseitige Vollstreckung von Urteilen oder Erkenntnissen in Civil- und Handelssachen vom 19. Nov. 1896 schreibt in Art. 8 vor, dass die Zustellung von gerichtlichen Aktenstücken und die Vollziehung von Rogatorien, nötigenfalls unter Beigabe einer französischen Übersetzung, durch Vermittlung der diplomatischen oder konsularischen Vertreter der beidseitigen Reg. geschehen soll, wobei die Kosten zu Lasten des ersuchten Staates fallen, A. S. n. F. XVI 786; B 1896 III 494, 495.

7. Für die amtliche Korrespondenz mit den Behörden derjenigen Staaten, mit denen die Schweiz Auslieferungsverträge abgeschlossen hat, ist für Geschäfte dieser Art durchweg der diplomatische Weg vorgeschrieben.

Es versteht sich von selbst, dass gemäss Art. 10 der BV auch mit den Behörden solcher Staaten, mit welchen die Schweiz keine Verträge hat, der diplomatische Weg beachtet werden muss. Im Verkehr mit diesen letztern Staaten können die Behörden die erlaufenden Kosten reklamieren.

Für Civilsachen ist die Form der Rogatorien die, dass die requirierende Amtsstelle das Gesuch an die in Betracht kommende Behörde

[1]) Die diplomatische Verhandlung fällt weg in Korrespondenzen betr. Heimschaffung von Geisteskranken und verlassenen Kindern, insofern als der französische Minister des Innern im Jahre 1878 die Präfektur des Seinedepartements und die Polizeipräfektur ermächtigt hat, sich in Fällen erwähnter Art direkt mit der schweiz. Gesandtschaft in Paris ins Vernehmen zu setzen. Dieses Verfahren bietet grosse Vorteile für schnellere Ermittlung des Heimatortes und für die Rechtschreibung der Geschlechtsnamen, wodurch viele Korrespondenzen erspart werden. Der BR trat daher auf eine 1891 gemachte Anregung, dieses Verfahren zu verlassen, nicht ein. Die Frage der Erstattung der Unterhalts- und Heimschaffungskosten ist nach wie vor auf dem diplomatischen Wege zu erledigen, B 1879 II 616; 1892 II 505.

[2]) Die Unentgeltlichkeit für Vollziehung von Rogatorien ist mit Belgien nur in Strafsachen, nicht für Civilsachen vorgesehen, Art. 11 des Auslieferungsvertrages 1874, A. S. n. F. I 74, Erste Auflage I, Nr. **120.**

des Auslandes adressiert mit dem Beisatz «oder an jede andere zuständige Behörde», ferner, dass der Gegenstand des Prozesses mit Angabe der Parteien namhaft gemacht wird unter Anschluss des Gesuches, welches gestellt werden will, wobei Zeugenfragen in das Requisitorial selbst aufgenommen werden können oder in eine Beilage, auf die das Ersuchschreiben verweist; der requirierten Behörde gegenüber hat die requirierende Amtsstelle ferner die Beobachtung der Reziprozität und die Bezahlung der erlaufenden Kosten anzubieten. Für viele, namentlich überseeische Staaten ist auch die Legalisation durch ihre Repräsentanten in der Schweiz vorgeschrieben. Die Mitteilung der Rogatorien und der Protokolle über ihre Erledigung muss durch Vermittlung der Regierungen geschehen. Vgl B 1886 I 928; 1889 II 726; 1901 II 63.

a. Requisitoriale nach Grossbritannien werden dem Generalkonsulate in London übertragen, welches deren Vollziehung direkt besorgt. BR im B 1888 II 777; vgl. B 1890 II 152; 1900 I 840.

b. Bezüglich der schweiz. Rogatorien nach Portugal ist darauf hinzuweisen, dass die dortige Regierung die Vollziehung derselben nur einleitet, wenn diese die Beglaubigung des portugiesischen Generalkonsulates in Bern tragen; es hat daher auf solchen Ersuchschreiben vor allem die Legalisation der Unterschrift des requirierenden Beamten durch die kantonale Staatskanzlei stattzufinden, welcher hierauf diejenige des BKanzlers und des portugiesischen Repräsentanten folgt. BR im B 1890 II 152.

c. Nach den Vorschriften eines Gesetzes der Vereinigten Staaten von Amerika vom 3. März 1863 (Sektionen 4071—4074 der revidierten Statuten) können die dortigen Gerichtsbehörden von fremden Gerichten auf dem Requisitorialwege um Einvernahme von Zeugen nur in solchen Fällen angesprochen werden, in welchen es sich um Erlangung von Geld oder sonstigen Vermögensstücken handelt (in suits for the recovery of money or property), und bei denen die Regierung des betr. Landes Partei ist oder sonst irgendwie interessiert erscheint. Die bezüglichen Requisitorien sind an den Bezirksgerichtshof (Circuit court) des Staates oder an das Kreisgericht (District court) des Distriktes der Vereinigten Staaten zu richten, in welchem die einzuvernehmende Person ihren Wohnsitz hat oder sich aufhält. Dabei ist das Gesuch um Ernennung eines Bevollmächtigten zur Entgegennahme der gewünschten Depositionen zu stellen. Als ein solcher Bevollmächtigter (commissioner) kann in dem Requisitorial von vornherein der Schreiber des betr. Gerichts bezeichnet werden, indem diese Beamten in den Vereinigten Staaten berechtigt sind, Depositionen entgegenzunehmen.

In allen übrigen Fällen, besonders also auch in Strafsachen, ist der BR darauf beschränkt, die schweiz. Gesandtschaft in Washington

oder die schweiz. Konsulate in den Vereinigten Staaten einzuladen, für den Vollzug von hierseitigen Requisitorien in bestmöglicher Weise Sorge zu tragen. Derselbe wird dann in der Regel durch die schweiz. Vertreter selbst oder in ihrem Auftrage durch einen öffentlichen Notar oder eine sonstige Vertrauensperson vorgenommen. Die Vermittlung des Staatsdepartementes kann bei der Vollziehung von Rogatorien nie in Anspruch genommen werden. B 1889 II 727.

d. Ein Requisitorial des Gerichtes zu Chaux-de-Fonds betr. die Einvernahme von zwei in Cairo (Ägypten) lebenden Personen als Zeugen in einem Civilprozess im Jahre 1899 sandte der BR dem französischen Ministerium des Auswärtigen mit dem Ersuchen zu, die Vollziehung desselben durch das französische Generalkonsulat in Cairo veranlassen zu wollen. Das Ministerium erwiderte darauf, dass das Requisitorial durch das französische Generalkonsulat in Cairo selbst nur dann vollzogen werden könne, wenn die einzuvernehmenden Zeugen französische Staatsangehörige oder französische Schutzbefohlene seien oder sich freiwillig bereit erklären, ihre Depositionen vor dem Konsulargerichte zu machen. Im Falle diese Voraussetzungen nicht vorhanden seien, müsse die Erledigung des Ersuchsschreibens den gemischten ägyptischen Gerichten überlassen werden. Die Zuleitung des Requisitorials an diese finde durch den diplomatischen Vertreter Frankreichs in Ägypten statt. Bevor daher das Requisitorial von dem französischen Ministerium weitergeleitet wurde, war auf demselben von dem ersuchenden schweiz. Gerichte vorzumerken, welcher Gerichtsbarkeit in Cairo dessen Vollziehung anvertraut werden wolle. B 1900 I 840.

Im Jahre 1890 wurden zwei nach Ägypten gerichtete Rogatorien von den k. deutschen Konsulaten in Alexandrien und Cairo vollzogen, welchen der BR dieselben durch die Reichsregierung in Berlin auf diplomatischem Wege zugehen liess. B 1891 II 541.

e. Im Jahre 1891 war ein Rogatorium nach Siam zu richten; es betraf die Inventarisation und Sicherung der Verlassenschaft eines in Bangkok verstorbenen Schweizers. Der BR übermittelte das Gesuch in Ermangelung eines schweiz. Vertreters in Siam durch Vermittlung der französischen Reg. an den französischen Generalkonsul in Bangkok, der alsdann die Angelegenheit in sorgfältiger Weise erledigte. B 1892 II 502.

137. Wenn im Verlaufe eines Civil- oder Strafprozesses für die Einvernahme von Personen im Auslande oder für die Feststellung von Tatsachen durch einen ausländischen Richter die Verwendung des BR in einem blossen Schreiben nachgesucht wird, so kann der BR dem in solcher Form gestellten Ansuchen nicht entsprechen, da es ihm als Administrativbehörde nicht zusteht, Akten gerichtlicher Natur anzuordnen. Es ist vielmehr erforderlich,

dass dem BR zum Zwecke der Vermittlung auf diplomatischem Wege durch die Regierungen der Kantone (nicht direkt durch die Gerichtsbehörden) ein förmliches Requisitorial vorgelegt werde, das an den kompetenten Richter (oder an jede andere zuständige Behörde) im betr. Lande adressiert ist und von der requirierenden schweiz. Gerichtsbehörde unterzeichnet und mit ihrem Amtssiegel versehen ist. B 1889 II 726; bestätigt B 1901 II 63.

138. Für die Vermittlung von Requisitorien, Zitationen, Urteilen etc., die auswärtige Behörden an Einwohner der Schweiz mitzuteilen wünschen, ist als Grundsatz festzuhalten, dass dieselben mit einer Übersetzung in einer der drei schweiz. Sprachen begleitet sein müssen, damit die BBehörden Gelegenheit haben, die Massregeln zu prüfen, zu deren Mitwirkung sie in Anspruch genommen werden. Denn es kann ihnen in der Tat nicht zugemutet werden, in einer Angelegenheit mitzuwirken, ohne zu wissen, um was es sich handelt, und ob nicht vielleicht Verhältnisse in Frage liegen, die den politischen Grundsätzen der Schweiz und der öffentlichen Rechtsordnung der Schweiz zuwider sind.[1])

Bezüglich des Verfahrens soll der Weg des Rogatoriums beobachtet werden, welches von einem Repräsentanten des betr. Staates in der Schweiz oder, beim Mangel eines solchen Repräsentanten, von dem Minister der auswärtigen Angelegenheiten des betr. Staates an den BPräsidenten zu adressieren ist. Die schweiz. Konsulate in einem Staate, der seinerseits kein Konsulat in der Schweiz hat, sind nicht befugt, Aktenstücke erwähnter Art behufs deren Übermittlung nach der Schweiz zu übernehmen, zumal sie nicht die Interessen dieses fremden Staates, sondern diejenigen der Schweiz zu wahren haben, und es völkerrechtlicher Grundsatz ist, dass gegenüber Staaten, mit denen über die betr. Materie kein Staatsvertrag besteht, die Beobachtung der Reziprozität angetragen werden muss. Ein solches Engagement der auswärtigen Regierung soll aber nicht an ein Konsulat, sondern an die eidg. Regierung gerichtet sein.

Ebenso hat auf der andern Seite der BR die Zumutung einer KReg., dass die schweiz. Gesandtschaft in Paris eine Ediktalladung an einen Franzosen, und dass die schweiz. Gesandtschaft in Rom eine solche an einen Italiener in Strafsachen zustellen sollen, ab-

[1]) Vgl. ferner Haager Übereinkunft von 1896, Art. 6 Abs. 2, A. S. n. F. XVII 188.

lehnen müssen. Die Gesandtschaften haben in den Staaten, bei denen sie akkreditiert sind, keine Jurisdiktion.

B 1885 II 676. Vgl. auch Nr. **135.**

139. Im Jahre 1901 wurde auf dem Korrespondenzweg zwischen der Schweiz[1]) und Ungarn die Vereinbarung getroffen, dass alle ungarischen Gerichtsakten, die in der Schweiz zur Zustellung an dritte Personen gelangen sollen, von einer deutschen oder französischen Übersetzung zu begleiten sind. Die Übersetzungskosten werden von den Adressaten erhoben oder eventuell von den schweiz. Behörden übernommen. Für die Zustellung der Akten wird eine kleine Gebühr bezogen. BR im B 1902 I 831; vgl. Nr. **145.**

140. Dem eidg. Justizdep. wurde im Jahr 1896 die Frage vorgelegt, ob die französischen Behörden befugt seien, gestützt auf Art. 20 des Vertrages über den Gerichtsstand vom 15. Juni 1869 von den schweiz. Behörden die Zustellung von Zahlungsbefehlen (commandements de payer) zu verlangen. Das Dep. kam zur Bejahung der Frage, indem es davon ausging, dass der französische Zahlungsbefehl nach der Intention des Gläubigers und seines Mandatars bloss in Frankreich wirksam sein soll und der im Ausland wohnenden Person nur eine Kopie übermittelt wird, damit sie von der rechtsgiltigen Übergabe des Originals nach Massgabe von Art. 69, Ziff. 9, des Code de procédure civile an die Staatsanwaltschaft Kenntnis erhält. Es handelt sich somit wirklich um eine Notifikation im Sinne von Art. 20 des genannten Staatsvertrages, und es liegt kein Grund vor, die nachgesuchte Zustellung abzulehnen. In der Vermittlung der Zustellung liegt keine Anerkennung der ausländischen Kompetenz. Es steht der Person, welche die Mitteilung oder Aufforderung erhält, durchaus frei, jede Rechtsfolge aus derselben für sich abzulehnen. Die Souveränetät des angesprochenen Staates kann nicht schon darum als angetastet erscheinen, weil eine inkompetente ausländische Behörde einem Bewohner desselben etwas insinuieren lässt; ebensowenig ist die staatliche Sicherheit desselben damit gefährdet. Aus andern Gründen rechtfertigt es sich aber kaum, die Zustellung eines ausländischen Aktes von der Hand zu weisen. B 1897 II 409.

141. Das französische Generalkonsulat in Genf hatte im Jahre 1901 den Genfer Behörden eine Anzahl Zahlungsbefehle übermittelt, die an in Genf wohnhafte Personen zugestellt werden sollten, und

[1]) Der BR scheint hier ohne weitern Auftrag namens der Kantone gehandelt zu haben.

wodurch diese aufgefordert wurden, bestimmte Geldbeträge an den Percepteur in Savoyen zu bezahlen. Das Generalkonsulat stützte sein Gesuch um Zustellung auf Art. 13 des Auslieferungsvertrages zwischen der Schweiz und Frankreich vom 9. Juli 1869, da durch diese Commandements gerichtlich auferlegte Geldstrafen und Kosten eingezogen werden sollten. Die Genfer Behörde weigerte sich jedoch, die Notifikation dieser Aktenstücke vorzunehmen, weil die Akte nach ihrem Dafürhalten einen rein fiskalischen Charakter haben. Die daraufhin von der BBehörde in Paris gemachten Erhebungen bestätigten diese Ansicht vollständig. Es ergab sich, dass den betreffenden Commandements eine Strafuntersuchung oder irgend ein gerichtliches Verfahren nicht zu Grunde liegt, sondern dass sie Zahlungsaufforderungen sind, die ganz im Interesse des französischen Fiskus gemacht werden und von den administrativen Behörden ausgehen. Infolgedessen besteht für die schweiz. Behörden weder auf Grund von Art. 13 des Auslieferungsvertrages, noch gemäss Art. 21 des Gerichtsstandvertrages vom 15. Juni 1869 eine Verpflichtung, die Zustellung derselben an Personen in der Schweiz vorzunehmen. B 1902 I 831.

142. Die österreichisch-ungarische Gesandtschaft in Bern richtete im Jahr 1895 an den BR das Gesuch, er möchte das Geeignete veranlassen, dass drei beim Bezirksgerichte in Bregenz wider eine Frau Mayer in Mellingen (Kt. Aargau) eingebrachte Civilklagen, deren Annahme die Beklagte verweigert hatte und deren Mitteilung an sie von dem aargauischen Obergerichte unter Berufung von Art. 59 der BV abgelehnt worden war, der Genannten zugestellt werden. Der BR konnte diesem Ansuchen nicht entsprechen. Die Befugnis, die Behörden des Kts. Aargau zur Vornahme der fraglichen Zustellung zu veranlassen, kann für den BR weder aus der inneren Landesgesetzgebung betr. die Gerichtsorganisation und das Prozessrecht, noch aus den bestehenden internationalen Vereinbarungen zwischen Österreich und der Schweiz hergeleitet werden. In der ersteren Beziehung haben die Kantone ihre eigene Gesetzgebung und daher auch ein selbständiges Verwaltungsrecht; in letzterer Hinsicht mangelt ein Staatsvertrag betr. die Zustellung von Gerichtsbefehlen, Vorladungen, Notifikationen und andern Prozessakten zwischen den beiden Ländern. B 1896 II 57.

Seit Inkrafttreten der Haager Übereinkunft von 1896 hätte die Zustellung nur verweigert werden dürfen, «wenn sie nach der Auffassung des Staates, auf dessen Gebiete sie erfolgen soll, geeignet erscheint, seine Hoheitsrechte zu verletzen oder seine Sicherheit zu gefährden», Art. 2, A. S. n. F. XVII 185.

143. Die französisch korrespondierende Polizeibehörde der Gemeinde Fleurier (Kt. Neuenburg) ersuchte im Jahre 1895 das k. württembergische Oberamt zu Hall, auf dem Heimatschein einer Familie aus Hall ein neugeborenes Kind vorzumerken. Das Gesuch wurde von dem Oberamt abgelehnt mit der Bemerkung, die Eingabe sei in deutscher Sprache einzureichen oder wenigstens mit einer beglaubigten deutschen Übersetzung zu begleiten. In Anbetracht der anerkannten Gleichberechtigung der deutschen und französischen Sprache im Geschäftsverkehr zwischen den schweiz. und deutschen Behörden wurde das Oberamt zu Hall, auf Verwendung des BR, durch die württembergische Reg. veranlasst, dem Ersuchen der Polizeibehörde in Fleurier ohne weiteres zu entsprechen.

B 1896 II 56.

144. Eine bernische Behörde verlangte, anlässlich eines ihr zugegangenen in italienischer Sprache abgefassten Requisitorials, dass die italienische Gesandtschaft in Bern für eine deutsche oder französische Übersetzung der betr. Aktenstücke besorgt sein möchte. Der BR wies das Gesuch ab und zwar deshalb, weil die italienische Sprache so gut wie die deutsche und französische durch die BV als Nationalsprache anerkannt ist. Das Gesuch lässt sich auch nicht aus den Bestimmungen der mit Italien abgeschlossenen Verträge begründen; vielmehr ist aus der Zulassung des direkten Verkehrs zwischen den schweiz. und italienischen Gerichten zu folgern, dass die beiderseitigen Behörden befugt sind, sich ihrer Amtssprache zu bedienen. Die Mitteilung einer französischen oder deutschen Übersetzung der Schriftstücke und Dokumente ist z. B. in den Auslieferungsverträgen mit Holland (Art. 7, A. S. n. F. XVII 14) und Russland (Art. 17, A. S. XI 426) vorgesehen. Art. 13 des schweiz.-italienischen Auslieferungsvertrages dagegen (A. S. IX 743) bestimmt bloss, dass für die Vollziehung der Requisitorien, nicht aber bezüglich der Form der Ersuchungsschreiben die Gesetze des requirierten Staates massgebend sind. B 1893 II 20.

145. Gestützt auf Art. 1 der Haager Übereinkunft von 1896, A. S. n. F. XVII 185, verlangte die österreichisch-ungarische Gesandt-

schaft in Bern im Jahre 1899 die Zustellung eines von einem ungarischen Gerichte ausgehenden Aktenstückes an einen Einwohner der Schweiz, das, wie der dazu gehörige Empfangschein, nur in ungarischer Sprache vorgelegt wurde. Der BR stellte sich auf den Standpunkt, dass, wenn auch die Übersetzungspflicht des requirierenden Staates nur in Art. 6 der Übereinkunft bei den Rogatorien vorgesehen sei, dieselbe dennoch auch bei den Zustellungen bestehe, da zunächst die Zustellungspflicht keine absolute sei und deshalb der requirierende Staat, um die Prüfung seiner Verpflichtung vornehmen zu können, das zuzustellende Aktenstück in seiner Sprache erhalten müsse, und da ferner die Zustellung auf diplomatischem Wege erfolge und die Sprache des diplomatischen Verkehres traditionell die französische sei, also mindestens eine französische Übersetzung gefordert werden dürfte.

Der Anstand wurde durch einen vorläufigen, jederzeit bedingungslos widerruflichen modus vivendi dahin geregelt, dass den Aktenstücken in der Regel keine Übersetzung beizugeben ist, dass jedoch in der das Aktenstück übermittelnden Note die Person, der, und der Ort, wo zugestellt werden soll, möglichst genau zu bezeichnen sind, und dass auch der Inhalt des Aktenstückes kurz mitzuteilen ist. Wird eine Übersetzung verlangt, so ist dieselbe von der die Zustellung beantragenden auf Kosten der die Zustellung bewirkenden Reg. zu liefern.[1])

B 1900 I 784, 1901 II 5; oben Nr. **139**; vgl. Erste Auflage I. Nr. **119**.

146. I. Gegen Laurent Pilet in Genf wurde von Ad. Borgel in Neydens (Hochsavoyen) vor dem genferischen Richter eine aus verschiedenen auf französischem Boden vorgenommenen landwirtschaftlichen Arbeiten entstandene Forderung eingeklagt. Der Genfer Richter ordnete eine Expertise an und ersuchte mittelst Requisitorials die zuständige französische Gerichtsbehörde um Bestellung eines Experten. Die französische Reg. lehnte zunächst die unentgeltliche Vollziehung des Requisitorials ab. Der BR machte aber hiegegen geltend:

Nach dem klaren Wortlaut des Art. 21 Abs. 2 des Vertrages vom 15. Juni 1869 fallen die aus den Requisitorien erwachsenden Kosten — ohne Unterschied — demjenigen Staate zur Last, der

[1]) Betr. das Verhältnis der Schweiz zu den im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder der österreichischen Monarchie, vgl. Erklärung von 1899, Art. IV, A. S. n. F. XVIII 4.

sie vollziehen soll; diese Vertragsvorschrift ist im Jahre 1869 nicht etwa als neues Recht aufgestellt worden, sondern es ist in ihr lediglich die zwischen der Schweiz und Frankreich schon lange vorher geübte Praxis zum formellen Ausdruck gelangt. Wenn Art. 12 des Auslieferungsvertrages mit Frankreich bei Rogatorien in Strafsachen die Rückvergütung der Ausgaben für Kriminal-, Handels- oder gerichtlich medizinische Expertisen ausdrücklich vorsieht, so bekräftigt dies den Standpunkt des BR; denn beide Verträge sind von den nämlichen Bevollmächtigten gleichzeitig abgeschlossen worden, und es darf daher mit Sicherheit angenommen werden, dass die letztern bezüglich der Kostenfrage für den Vollzug von Rogatorien in Civil- und Strafsachen auch die gleiche Redaktion gewählt hätten, wenn die Absicht vorhanden gewesen wäre, beide Materien gleich zu behandeln. Hierauf erfolgte der unentgeltliche Vollzug des Requisitorials. B 1887 II 670.

II. Im Jahre 1889 war eine Expertise über den Gesundheitszustand einer in Paris wohnenden Französin, Féron, die vor den waadtländischen Gerichten gegen die Suisse Occidentale-Bahngesellschaft auf Entschädigung wegen Verletzung beim Eisenbahnbetrieb geklagt hatte, vorzunehmen.

In Übereinstimmung mit den französischen Behörden kam hiebei der BR zu der Ansicht, dass in Fällen vorliegender Art, wo ausschliesslich Privatinteressen im Spiele liegen, eine gewisse Abschwächung des im Vertrage vom 15. Juni 1869 aufgestellten Grundsatzes der Unentgeltlichkeit der Rechtshilfe (Art. 21 Abs. 2) anzuerkennen sei, zumal bei Abschluss des Vertrages jenes Prinzip kaum in einer absolut strikten Form habe aufgestellt werden wollen. Die Klägerin deponierte deshalb einen Kostenvorschuss. B 1890 II 154.

147. Im Jahre 1878 wurde der Italiener Colmenga in Graubünden wegen Diebstahls zu einer Gefängnisstrafe und Bezahlung der sämtlichen Kosten verurteilt. Die Gefängnisstrafe fand in Graubünden Vollziehung, dagegen wurden die Kosten von den zahlungsfähigen Eltern des Colmenga in der Lombardei eingefordert. Die italienischen Behörden lehnten jedoch ihre Mithilfe ab, nicht bloss, weil es im internationalen Rechte unerschütterlicher Grundsatz sei, dass Strafurteile fremder Gerichte ausser dem Territorium desjenigen Staates, in welchem sie erlassen werden, keine Rechtskraft haben, sondern auch weil in Art. 6 der Einführungsbestimmungen zu dem italienischen Civilgesetzbuche von 1865 vorgeschrieben sei,

dass bloss die von fremden Gerichten gefällten Urteile in Civilsachen im Königreiche Vollziehung finden können. Der Art. 13 des Auslieferungsvertrages vom 22. Juli 1868 könne nicht angerufen werden, weil dort bloss die gegenseitige Hilfe zum Zwecke einer Strafuntersuchung bestimmt sei, nicht aber zum Zwecke der Vollziehung von Urteilen in Strafsachen. B 1879 II 581.

148. In einem Kreisschr. an sämtliche KReg. betr. Zustellung von Militärakten an in der Schweiz lebende Ausländer vom 2. April 1901 machte der BR darauf aufmerksam, dass er es schon seit geraumer Zeit grundsätzlich abgelehnt hat, fremden Staaten zur Erreichung militärischer Zwecke behilflich zu sein und die Zustellung der Erlasse und Mitteilungen auswärtiger Behörden an in der Schweiz wohnende Ausländer, soweit solche militärischer Natur sind, zu vermitteln; es gehören hierher nicht nur eigentliche Militäraufgebote, sondern auch Einberufungen zur persönlichen Stellung zu Rekrutierungszwecken, Einladungen zum Aufsuchen säumiger Militärpflichtiger, Aufforderungen zu Entrichtung von Militärtaxen und dergleichen.

Es liegt auf der Hand, dass, wenn der BR es als mit den politischen Institutionen der Schweiz unverträglich bezeichnet hat, seine Mitwirkung bei Zustellungen erwähnter Art eintreten zu lassen, dies in gleicher Weise für die kant. Behörden zu gelten hat. Der BR lud daher die KReg. ein, allfällige Ersuchen ausländischer Behörden um Zustellung von Militärakten irgend welcher Art an in der Schweiz lebende Ausländer ablehnend zu beantworten.

B 1901 II 904; in Bestätigung früherer Praxis vgl. B 1876 II 298, 1881 II 720, 1883 II 847, 1887 II 679, 1892 II 501, 1894 II 57. Erste Auflage I, Nr. **123** bis **125.**

149. I. Bei Untersuchungen, die im Auslande wegen politischer Verbrechen gepflogen werden, lehnt der BR grundsätzlich jede Mitwirkung ab; deshalb konnte er im Jahre 1887 dem Gesuch einer auswärtigen Behörde um Zustellung von Abschriften gewisser Depositionen eines Individuums vor dem eidg. Untersuchungsrichter nicht entsprechen.

B 1888 II 807; bestätigt B 1893 II 20.

II. Bei Anlass einer Versammlung der sozialdemokratischen Partei in Stassfurt (Preussen) im Jahre 1891 drängte sich vor dem betreffenden Lokale eine grosse Menschenmenge zusammen. Die anwesenden Polizisten suchten sie zu zerstreuen. Sie widersetzte sich aber und einzelne aus der Menge warfen mit Steinen gegen

die Polizisten, wodurch mehrere derselben Verletzungen erlitten. Der die Untersuchung leitende Beamte wandte sich auf dem Requisitorialwege an die Behörden in Basel und verlangte unter Hinweis auf Art. 12 des schweiz.-deutschen Auslieferungsvertrages, es möchte ein sich dort aufhaltender Teilnehmer an jenem Vorgange darüber einvernommen werden, ob auch ein gewisser W. Schulz bei demselben gegenwärtig gewesen sei und Steine gegen die Polizisten geworfen habe; dieser würde sich dadurch der Teilnahme am Vergehen des § 115 des deutschen Strafgesetzbuches (Aufruhr) schuldig gemacht haben. Auf Anfrage der kant. Behörde, ob dem Gesuche Folge zu geben sei, antwortete das eidg. Justizdep., sie solle dasselbe ablehnen, indem offenbar ein politisches Delikt in Frage liege; Art. 12 des Auslieferungsvertrages mit Deutschland schliesse aber die Rechtshilfe in einem solchen Fall ausdrücklich aus.[1]) B 1892 II 502.

150. Gemäss konstanter Praxis lehnt der BR jegliche Rechtshilfe in Strafuntersuchungen, die im Auslande wegen Schmuggels geführt werden, ab; bezüglichen Gesuchen um Einvernehmen von Personen in der Schweiz, sowie um Zustellung von Zitationen, Urteilen etc. gibt der BR keine Folge. Es kann als allgemeine Regel bezeichnet werden, dass, wenn es sich um fiskalische Vergehen handelt, eine Rechtshilfe von Staat zu Staat nicht stattfindet, sofern keine besondere Übereinkunft besteht.
B 1891 II 541, 1893 I 950, II 20, 1894 II 57.

151. Den 15. Dez. 1882 wurde zwischen der Schweiz und Italien eine Übereinkunft über den Zolldienst in den internationalen Bahnhöfen Chiasso und Luino abgeschlossen in Ausführung des Art. 10 des schweiz.-italienischen Staatsvertrages vom 23. Dez. 1873. Eine Konferenz zwischen den Vertretern beider Staaten vom 13. Juli 1885 in Como zur Interpretation einiger unklarer Bestimmungen der Übereinkunft blieb erfolglos. Die Forderungen Italiens waren

[1]) Vgl. auch wie im Jahre 1890 der BR das Gesuch der Berner Reg. um Vermittlung eines Requisitorials an die holländischen Behörden, wodurch konstatiert werden sollte, dass Joh. Jak. Cottier sich der Werbung für den holländisch-indischen Kriegsdienst schuldig gemacht hat, abgelehnt hat, da hiedurch die holländischen Behörden veranlasst würden, in einer Strafuntersuchung mitzuwirken, der eine Handlung zu Grunde liegt, die nach den Institutionen der Niederlande unbedingt gestattet ist, B 1891 II 541.

auf Abschluss eines förmlichen Zollkartells gerichtet. Die Schweiz musste diese Forderungen ablehnen.

A. S. n. F. VII 193; B 1883 II 631, 1884 II 562, 1886 I 880, II 438.

Gemäss den Bestimmungen des Art. 9 und 10 dieser Übereinkunft haben die Behörden desjenigen Staates, in welchem die internationale Station liegt, auf Ersuchen der kompetenten Behörde des Staates, zu dem das Zollbureau gehört, Zeugen und Sachverständige bei Zollübertretungen einzuvernehmen, Haussuchungen anzuordnen u. s. w. Diese Bestimmung will lediglich dem Staat, dem das auf ausländischem Gebiete befindliche Bureau gehört, die Möglichkeit geben, die von diesem Bureau entdeckten und zu seinem Nachteil geschehenen Zollübertretungen gerichtlich untersuchen zu können. Dass aber die Schweiz bei entdeckten Zollübertretungen in Chiasso (Tessin) berechtigt wäre, amtliche Erhebungen durch die italienischen Behörden auf dem Requisitionswege zu verlangen, ist durch den Wortlaut des betr. Artikels ausgeschlossen; deshalb kann auch Italien nicht berechtigt sein, bei Übertretungen italienischer Zollvorschriften in Luino die schweiz. Gerichte in Anspruch zu nehmen.

B 1890 II 155.

XI. Die Vertretung der Interessen Einzelner dem Auslande gegenüber.[1])

152. Die französischen Gerichte anerkennen keine Naturalisation eines Franzosen in einem andern Staat, wenn sich aus den Tatsachen ergibt, dass diese Massregel nur ergriffen wurde, um die französischen Gesetze zu umgehen.

In solchen Fällen lehnt auch der BR seine diplomatische Verwendung für derartige Schweizer bei der französischen Reg. ab.[2])

B 1877 II 517; vgl. B 1876 II 281; 1890 II 167, hiezu 1888 II 765.

153. Der BR tritt auf Reklamationen von Deutschen, die sich in der Schweiz haben naturalisieren lassen und in ihrer ursprünglichen Heimat wieder Aufenthalt nehmen möchten, daran

[1]) Weitere Fälle, in denen der BR durch schweiz. oder der Schweiz befreundete diplomatische und konsularische Vertreter ausländischen, namentlich überseeischen, Staaten gegenüber Entschädigungsansprüche von Schweizern unterstützte, oder auf Strafverfolgung hinsichtlich der an Schweizern verübten Verbrechen drängte, oder die Privatinteressen von Schweizern gegenüber staatlichen Massnahmen zu schützen suchte, vgl. B 1894 I 420, II 122 bis 124, 1895 I 870e, 1896 II 165d, IV 721, 1897 II 211—213, III 245, 1898 II 8, 1899 I 829, 833, 834, 1900 I 669, 1901 I 884—886.

[2]) Vgl. Roguin a. O. §§ 42, 78, 230; Journal du droit international privé 1901, XXVIII pp. 535 suiv. (aff. Say).

aber durch die deutschen Behörden verhindert werden, nicht ein, wenn sich ergibt, dass sich die deutschen Behörden auf Art. 8 des Niederlassungsvertrages vom 27. April 1876 (= Art. 9 des Vertrages vom 31. Mai 1890, A. S. n. F. II 567, XI 519) berufen, und auch der BR die Überzeugung gewonnen hat, dass die Entlassung aus dem deutschen Reichsverbande nur aus egoistischen Gründen bewirkt wurde und die betr. Personen bei Erwerb des Schweizerbürgerrechtes in keiner Weise von der Absicht geleitet waren, ihren Wohnsitz dauernd nach der Schweiz zu verlegen.

Die deutschen Behörden begründeten die Ausweisung mit Berufung auf den erwähnten Art. 8 in einem Falle, in welchem der Betreffende, gleich wie sein Bruder, kurz vor Eintritt in sein 18. Lebensjahr aus der Landesangehörigkeit von Elsass-Lothringen ausgetreten und nach seiner Naturalisation in der Schweiz wieder in seine frühere Heimat zurückgekehrt war. Es konnte kein Zweifel bestehen, dass beide Brüder ihre Nationalität nur gewechselt hatten in der Absicht, die Militärpflicht in Deutschland zu umgehen.

B 1887 II 678; ähnliche Fälle B 1877 II 515. Vgl. Erste Auflage II, Nr. **514.**

154. Isaak Wohlgenannt von Hohenems (Vorarlberg) liess sich im Jahre 1884 zu Opfertshofen (Kt. Schaffhausen) naturalisieren, nachdem ihm die k. k. Bezirkshauptmannschaft in Feldkirch zuvor die Entlassung aus dem österreichischen Staatsverbande erteilt hatte. Den 1. Febr. 1886 verfügte die letztere Behörde, dass Wohlgenannt als unbefugt Ausgewanderter nach einem Gesetze vom 27. Juni 1871 behandelt und demgemäss bei seiner Rückkehr aus dem österreichischen Staatsgebiete ausgewiesen werden soll.

Die diplomatische Verwendung des BR zu gunsten des Wohlgenannt war erfolglos; die österreichische Reg. hielt ihren Erlass aufrecht, da die Prüfung der tatsächlichen Verhältnisse ergeben habe, dass der Wechsel der Staatsbürgerschaft seitens des Wohlgenannt in der offenbaren Absicht erfolgt sei, der Wehrpflicht in Österreich sich zu entziehen. Durch das häufige Vorkommen solcher Fälle habe sich aber die österreichische Reg. im Jahre 1885 veranlasst gesehen, den Grundsatz aufzustellen, dass Individuen, welche in dieser Absicht ausgewandert seien und eine fremde Staatsangehörigkeit erwerben, selbst wenn letztere nicht bestritten werde, nach dem erwähnten Gesetze von 1871 behandelt werden sollen, im Falle sie nach Österreich zurückkehren und dadurch Anlass zu öffentlichem Ärgernis bieten. Die Ausweisung des Wohlgenannt erscheine auch nicht als eine Verletzung des Art. 1 des schweiz.-

österreichischen Niederlassungsvertrages vom 7. Dez. 1875, indem diese Vertragsbestimmung keinesfalls in dem Sinne ausgelegt werden könne, dass die vertragschliessenden Parteien sich damit ihres aus der Polizeihoheit fliessenden Rechtes entäussert hätten, in einzelnen Fällen Individuen, deren Aufenthalt im Lande aus Rücksichten der öffentlichen Ordnung nachteilig erscheine, auszuweisen.

B 1888 II 776.

Die Komm. des NR zur Prüfung der Geschäftsführung des BR im Jahre 1887 erklärt zu diesem Fall, dass ihr die von Österreich dem Staatsvertrag gegebene Auslegung bedenklich erscheint, indem sie einer Negation desselben gleichkomme. B 1888 III 252.

155. Ein schweiz. Handlungshaus hatte im Jahre 1879 einen Anstand mit der französischen Zollverwaltung wegen Verzollung von Seidenabfällen und verlangte die offizielle Vermittlung der BBehörden. Dem Verlangen konnte nicht entsprochen werden. Die Waren waren aus Italien nach Frankreich versendet worden, deshalb erschien eine offizielle Intervention der schweiz. Behörde rechtlich nicht zulässig. B 1880 II 101

156. Im Jahre 1861 starb in Richmond (Virginia) Salomon Hauenstein von Unter-Endingen (Aargau), ohne ein Testament zu hinterlassen, unverheiratet und ohne direkte Nachkommenschaft. Seine Verlassenschaft bestand in einiger Barschaft und in einem mit etlichen Häusern überbauten grossen Grundeigentum.

Erst im Juni 1863 wurde dieser Todesfall in der Schweiz bekannt. Die Geschwister des Erblassers im Kanton Aargau machten ihr Erbrecht geltend. Inzwischen hatte sich ein Schwindler in den Besitz der Erbschaftsobjekte gesetzt. Gegen Ende der sechziger Jahre wurde dieser Betrug entdeckt und der Betrüger bestraft. Jetzt trat der Staat Virginia auf, um die Erbschaft als herrenloses Gut ihm anheimgefallen zu reklamieren. Er siegte vor den Gerichten; er liess hierauf den Grundbesitz verkaufen. Alles dies geschah, ohne dass die Behörden des Staates Virginia sich veranlasst gesehen hätten, den schweiz. Behörden irgend welche Mitteilung von dem Sachverhalte zu machen, obschon der Verstorbene in Richmond bekannt und allgemein «the Swiss» genannt worden war. Erst gegen Ende des Jahres 1870 konnte der schweiz. Generalkonsul in Washington mit Hilfe der französischen, österreichischen und schwedischen Konsulate in Richmond und nach eigener Untersuchung an Ort und Stelle die Tatsachen ermitteln. Infolgedessen traten die Erben

Hauenstein gegen den Fiskus des Staates Virginia mit der Klage auf Aushingabe der Erbschaft auf; allein sie wurden mit ihren Ansprüchen von allen Instanzen des Staates Virginia abgewiesen. Das Urteil des Appellationsgerichtes vom 25. Jan. 1877 stützt sich im wesentlichen darauf, dass der auf dieses Verhältnis bezügliche Art. V des allgemeinen Vertrages von 1855 (A. S. V 209) für den Staat Virginia nicht verbindlich sei, weil nach der Gesetzgebung dieses Staates kein Ausländer, der im Auslande wohne, Grundbesitz im Staate Virginia erwerben könne, und weil der genannte Art. V nur für jene Staaten verbindlich sei, welche innert einer gesetzlichen Frist den Verkauf und die Übertragung von Grundeigentum in diesem Staate oder den Wegzug des daraus erzielten Erlöses erlauben: eine solche Frist bestehe aber im Staate Virginia nicht, und die Centralregierung habe diesen Staat durch den Vertrag mit der Schweiz nicht verpflichten können, ein bezügliches Gesetz zu erlassen.

Zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten ist jedoch bereits im Jahre 1847 (Off. Slg. III 329) ein Vertrag über Aufhebung des Heimfallrechtes und Anerkennung der Freizügigkeit von Erbschaften abgeschlossen worden, und der im Jahre 1855 abgeschlossene neue Vertrag (A. S. V 201) hat nicht nur den Zweck, den erstern zu ersetzen, sondern auch ihn auszudehnen, zu ergänzen und namentlich die Frage des Erwerbes von Grundeigentum durch Bürger des andern Staates auf dem Wege des Erbganges in einer dem natürlichen Rechte der Menschen entsprechenden Weise zu ordnen.

Die Argumentation des Appellationsgerichtes von Virginia hätte die merkwürdige Folge, dass die Erben Hauenstein den Grundbesitz ihres Bruders in Richmond hätten erben können, wenn der Vertrag von 1847 noch in Kraft gewesen wäre, weil hier eine Frist von wenigstens drei Jahren aufgestellt war, um das Grundeigentum zu veräussern und den Erlös auszuführen. Im Jahr 1855 herrschte aber selbstverständlich der Gedanke vor, es werde keinem Staate mehr einfallen, den Grundbesitz an sich reissen zu wollen, und überall da, wo keine Frist für den Verkauf durch den auswärts wohnenden Erben bestehe, werde die absolute Freizügigkeit als natürliches Recht anerkannt werden. Indem vorausgesetzt wurde, es werden die einzelnen Staaten diesen Standpunkt ihrer Gesetzgebung nicht mehr verlassen, unterliess man es im Jahr 1855, nochmals eine Frist für die Ausübung eines Rechtes aufzustellen, das sich nach Vernunft und Recht eigentlich von selbst versteht.

Es handelt sich aber im Spezialfalle vor allem aus um die Frage, ob der Art. V des allgemeinen Vertrages zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Nordamerika vom Jahr 1855 auch für den Staat Virginia rechtsverbindlich sei, und da vom Entscheide dieser Frage im Grunde die Existenz des ganzen Vertrages abhängt, und die Schweiz als Ganzes hiebei beteiligt ist, ergriff der BR das hier allein zulässige Rechtsmittel und stellte beim obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten ein Kassationsbegehren gegen das Urteil des Appellationsgerichtes des Staates Virginia, um zur Anerkennung zu bringen, dass der ganze Vertrag von 1855 auch für den letztern Staat verbindlich sei.

Der oberste Gerichtshof der Vereinigten Staaten Nordamerikas erklärte in der Oktobersession 1879 das Kassationsbegehren für begründet und wies den Prozess zur nochmaligen Beurteilung an die Gerichte von Virginia zurück. Die Begründung lautet:

1. Das Appellationsgericht von Virginia ist damit einverstanden, dass, wenn die Rechte der Erben Hauenstein nach dem Vertrage von 1847 zu beurteilen wären, ihrem Begehren um Ausfolgung der Erbschaft entsprochen werden müsste. Dieses ist aber auch nach Massgabe des Vertrages von 1855 der Fall.

2. Gemäss Art. V desselben haben die beidseitigen Angehörigen das Recht, Grundeigentum, zu dessen Naturalbesitz sie in dem andern Staate als Fremde nicht zugelassen würden, zu verkaufen und dessen Erlös ausser Landes zu ziehen, und zwar ist ihnen dieses Recht in ganz absoluter Weise zugesichert. Die einzige Beschränkung, welche der Art. V aufstellt, betrifft die Zeit, innert welcher dasselbe ausgeübt werden kann. Diese Frist richtet sich allerdings nach der Gesetzgebung des betr. Staates oder Kantons. Aus dem Umstande aber, dass in der Gesetzgebung eines Einzelstaates eine solche Frist nicht aufgestellt wurde, folgt nicht, dass das Recht selbst nicht ausgeübt werden kann. Vielmehr sind in diesem Falle die Betreffenden an gar keine Frist gebunden, in dem Sinne, dass sie ihre Ansprüche, wenn es ihnen beliebt, geltend machen können. In diesem letztern Falle befindet sich der Staat Virginia.

Die Gesetzgebung dieses Staates, welche das fragliche Grundeigentum dem Fiskus zuweisen würde, kann dem Vertrag nicht entgegen gehalten werden, da gemäss Art. 6 der Vereinigten Staaten-Verf. alle unter der Autorität der Vereinigten Staaten bereits abgeschlossenen oder noch abzuschliessenden Verträge das höchste Landesgesetz und für die Richter eines jeden Staates bindend sein sollen, wenn auch etwas in der Konstitution oder in den Gesetzen irgend eines Staates dagegen

wäre. Die Verfassung, die Gesetze und Verträge der Vereinigten Staaten sind für jeden einzelnen Staat ebenso verbindlich, wie dessen eigene Verfassung und Gesetzgebung. Dieses ist ein Fundamentalgrundsatz des amerikanischen Bundesrechtes. Die Vereinigten Staaten sind kraft der Verf. berechtigt, alle Fragen, welche überhaupt durch internationale Verträge geordnet werden können, auf diesem Wege in für das ganze Land verbindlicher Weise zu regeln und durch Vertrag insbesondere zu bestimmen, dass Ausländer mit Bezug auf den Erwerb, Besitz und die Veräusserung von Grundeigentum gleich den Bürgern des eigenen Landes zu behandeln sind. Eine solche Regelung kann auch nur von der Centralregierung ausgehen, da gemäss Art. 1 Abs. 10 der Verf., den Einzelstaaten verboten ist, mit einem fremden Staate in irgend einen Vertrag, ein Bündnis oder eine Verbindung einzutreten. Hiernach hat die Reg. der Vereinigten Staaten den Vertrag mit der Schweiz innerhalb ihrer Kompetenz abgeschlossen; der oberste Gerichtshof ist daher verpflichtet, ihm volle Geltung zu verschaffen.

Die Prüfungskomm. des NR drückt in ihrem Bericht vom 23. Mai 1880 ihre Verwunderung darüber aus, dass dieser Fall nicht von Staatsregierung zu Staatsregierung verhandelt worden ist, und dass der BR sein Begehren nicht strikte an diese gerichtet dahin formuliert habe, dass die Reg. der Vereinigten Staaten dem Vertrag auf dem ganzen Unionsgebiet Nachachtung verschaffe.

B 1878 II 474, 862; 1880 II 589.

157. Den 29. Jan. 1883 starb in Nogent-sur-Marne Jos. Maria Bisig aus Einsiedeln (Kt. Schwyz). Er hinterliess eine Witwe und drei minderjährige Kinder. Durch Testament hatte er über sein Vermögen verfügt. Die Eventualitäten, welche bei der Teilung des Vermögens zwischen Mutter und Kinder eintreten möchten, in einer Depesche vom 25. Juni 1883 erörternd, stellte der schweiz. Gesandte in Paris beim BR den Antrag: Der BR möchte die Reg. des Kts. Schwyz veranlassen:

1. Zur Ernennung eines Vormundes für die Kinder Bisig durch die kompetente Schwyzer Behörde;

2. zur Ausstellung einer Urkunde, durch welche mit Rücksicht auf die besondern Verumständungen und auf die juristischen Schwierigkeiten die kompetente Schwyzer Behörde ihre Zustimmung erteilt, dass die Liquidation der Erbschaft Bisig in Frankreich und nach französischem Gesetze vorgenommen wird.

Das eidg. Justizdep. machte hiergegen geltend, dass mit der Behandlung dieser Angelegenheit im Sinne des Antrages des Gesandten der BR unnötiger Weise in Verhältnisse, die privatrecht-

licher Natur seien, sich einlassen würde, bei deren Behandlung die Interessenten oder ihre gesetzlichen Repräsentanten allein berechtigt seien, auf wirkliche oder vermeintliche Rechte, die aus der Gesetzgebung oder aus Staatsverträgen abgeleitet werden könnten, zu verzichten. Der BR sei nicht kompetent, die oben erwähnte Erklärung zu veranlassen. Entsprechend der Auffassung des Dep. wurde zunächst ein Vormund für die Kinder Bisig von den Schwyzer Behörden bestellt. B 1884 II 726.

158. Als im Jahre 1880 der BR zur Erwirkung der Rücklieferung minderjähriger Kinder, die von ihrer ursprünglich schweiz. Mutter nach dem Elsass gebracht worden waren, angegangen worden war, konnte er diesem Begehren nicht entsprechen, weil solche Begehren nicht auf diplomatischem Wege zum Austrag gebracht werden, da die in Elsass-Lothringen geltenden Gesetze die Wegnahme der Kinder gegen den Willen der Eltern nicht den Verwaltungsbehörden übertragen, vielmehr das angebliche Recht auf Erziehung und Herausgabe der Kinder gegenüber der Mutter von dem Erlasse eines gerichtlichen Urteiles abhängig machen. B 1881 II 659. Vgl. B 1891 II 543.

159. Durch Urteil des Bezirksgerichtes Winterthur vom 23. Okt. 1885 wurde erkannt: Es sei das von der Klägerin Susanna Hess von Schleitheim (Kt. Schaffhausen) zu gewärtigende Kind dem Beklagten, Heinrich Steffens von Drachdersen (Hannover), als Brautkind zugesprochen; dasselbe erhalte den Geschlechtsnamen und das Bürgerrecht des Vaters und falle nur insofern der Heimatgemeinde der Mutter zu, als die Heimatgemeinde des Vaters nicht zur Anerkennung des Kindes könne angehalten werden; ferner wurde der Beklagte zu verschiedenen ökonomischen Leistungen zu Gunsten der Mutter und des Kindes verurteilt.

Der BR konnte dem von der Reg. des Kts. Schaffhausen gestellten Begehren, dass die Heimatgemeinde des Beklagten auf diplomatischem Wege zur Anerkennung des Kindes, und dass der Beklagte auf gleichem Wege zur Bezahlung der ökonomischen Leistungen angehalten werden möchte, nicht entsprechen, weil es sich von selbst versteht, dass die Gerichte des einen Staates nicht kompetent sind, dem ausserehelichen Kinde einer Inländerin das Heimatrecht in einem andern Staate zuzusprechen. Jedenfalls kann für ein solches Urteil die Anerkennung und Vollziehung in diesem andern Staate nicht auf diplomatischem Wege ausgewirkt werden.

Der Entscheid hierüber ist gerichtlicher Natur; ein solches Rechtsbegehren müsste daher am Heimatsorte des Vaters nach Massgabe der dortigen Gesetzgebung gerichtlich anhängig gemacht werden.[1])

Was insbesondere die Einforderung der Unterstützungsbeiträge an die Mutter und das Kind betrifft, so könnten auch diese nur im gewöhnlichen, in Hannover geltenden gerichtlichen Exekutionsverfahren eingefordert werden. Die Administrativbehörden können keine Civilansprüche von Amteswegen eintreiben.

B 1887 II 669. Vgl. Roguin a. O., § 87.

160. Der BR lehnt es ab, seine Vermittlung behufs Vollziehung kantonaler Civilurteile in auswärtigen Staaten eintreten zu lassen, da im Ausland nicht die Reg., sondern die Gerichte über die Vollziehbarkeit fremder Urteile zu entscheiden haben.

BR im B 1880 II 596, bestätigt B 1892 II 502; ebenso Eidg. Justizdep. an den schweiz. Gesandten in Rom 30. Mai 1898.

161. Witwe Blanche Yersin und ihre Kinder in Fleurier (Kt. Neuenburg) waren für eine bedeutende Summe Gläubiger der Gebrüder Eduard und Ulysses Grosclaude, niedergelassen, ersterer in Hankow (China), letzterer in Hiogo (Japan). Da die Gläubiger weder Bezahlung, noch Nachricht von ihren Schuldnern erhielten, belangten sie dieselben an ihrem frühern Domizil in der Schweiz und erwirkten den 6. Nov. 1880 bei dem Gericht des Traversertales ein nach ordnungsgemässem Verfahren erlassenes Kontumazurteil gegen die Schuldner. Das Urteil erwuchs in Rechtskraft; hierauf verlangte den 22. Dez. 1880 die Neuenburger Reg. die Verwendung des BR für Erwirkung der Urteilsvollstreckung, da die Gläubiger sich nicht, wie sie es in einem andern Lande tun müssten, direkt an die betr. Obergerichte zu wenden im Falle seien.

Der BR trat auf das Ansuchen ein und übersandte eine mit der Vollziehungsformel versehene Ausfertigung des Urteils dem schweiz. Vizekonsul in Hiogo-Osaka und dem deutschen Generalkonsulat in Shanghai; an beiden Orten wurde die Vollziehung des Urteils mit Erfolg betrieben.

Folgende Gesichtspunkte waren für das Vorgehen des BR massgebend:

---

[1]) Vgl. jetzt BG betr. die civilrechtlichen Verhältnisse vom 25. Juni 1891, Art. 8, 32, A. S. n. F. XII 369.

Den Europäern wird im äussersten Osten Asiens eine vollständige Exterritorialität zu teil, und es sind dieselben namentlich in allen Anständen, bei welchen kein Inländer beteiligt ist, gerichtlich der Konsularbehörde ihres Heimatlandes unterstellt. Es stehen die Schweizer in Japan unter der Gerichtsbarkeit der schweiz. Konsularagenten, gemäss Art. 5 des Freundschafts- und Handelsvertrages zwischen der Schweiz und Japan vom 6. Febr. 1864[1]). In China, wo die Schweiz keine Vertreter hat, können die Schweizer sich unter den Schutz jeder andern Macht stellen, welche sich herbeilassen will, ihnen Schutz zu gewähren.

Der Schweizer in China und Japan wird, vermöge seiner Exterritorialität, in Rechtssachen so angesehen, als befinde er sich in der Schweiz, und bleibt daher der schweiz. Gerichtsbarkeit und Gesetzgebung unterworfen. Nun sollen nach Art. 61 der BV die rechtskräftigen Civilurteile, die in einem Kantone gefällt sind, in der ganzen Schweiz vollzogen werden können, und da das Urteil des Neuenburger Gerichts in Sachen Yersin gegen Gebrüder Grosclaude in Rechtskraft erwachsen ist, so liegt kein Grund vor, dasselbe zur Vollziehung den zuständigen Konsularbehörden nicht zu übermitteln, indem sich der BR damit lediglich an die juridische Fiktion der Exterritorialität hält und die Frage ununtersucht lässt, ob das Neuenburger Gericht zum Erlass des betr. Urteiles kompetent war oder nicht. B 1882 II 11.

162. Gestützt auf die im Jahre 1885 zwischen dem Kt. Waadt und Oesterreich-Ungarn vereinbarte Erklärung über die gegenseitige Vollziehung von Civilurteilen, A. S. n. F. VIII 83, stellte im Jahre 1886 die k. k. österreichisch-ungarische Gesandtschaft in Bern dem BR ein Schreiben des kgl. Bezirksgerichtes in Agram zu, worin die zuständige Gerichtsbehörde des Kts. Waadt ersucht wurde, die Vollziehung eines mit der Klausel der Rechtskraft versehenen Urteiles des kroatischen Bezirksgerichtes zu Agram vom 10. Dez. 1880 gegen den in Nyon wohnhaften Beklagten zu veranlassen.

Der BR lehnte seine Mithilfe ab, weil weder die Bewilligung zur Vollziehung eines auswärtigen Civilurteiles, noch die Vollziehung selbst auf diplomatischem Wege ausgewirkt werden kann. Es ist vielmehr Sache der betr. Partei, entweder direkt oder durch Bevollmächtigte, bei der im betr. Kanton kompetenten Behörde das Exequatur nachzusuchen, und sodann auf dem gewöhnlichen Rechtswege die Erfüllung des Urteils durch die Gegenpartei zu veranlassen. B 1887 II 663.

---

[1]) Vgl. jedoch jetzt betr. Japan den neuen die Exterritorialität aufhebenden Vertrag vom 10. Nov. 1896, A. S. n. F. XVI 520.

163. Gemäss Art. 20 des schweiz.-französischen Gerichtstandsvertrages vom 15. Juni 1869 ist die dem Beklagten zuzustellende Vorladung vor Gericht die einzige Handlung, welche im Civilprozess auf diplomatischem Wege verrichtet werden kann. Wenn der Beklagte findet, dass er vor einen inkompetenten Richter zitirt sei, so hat er, gemäss Anleitung in den Erläuterungen zu Art. 11 des Vertrages, entweder auf dem mitgeteilten Akte oder in einer besondern Eingabe an den französischen Richter, von welchem die Zitation ausgegangen, die gut findenden Erklärungen selbst zu machen. Die Würdigung dieser Erklärung steht sodann dem Gerichte zu. Die politischen Behörden können sich überhaupt in den Gang eines Civilprozesses nicht einmischen. B 1881 II 658.

164. Die Eintragung von schweiz. Scheidungsurteilen in die französischen Civilstandsregister ist in früheren Jahren abgelehnt worden, weil die französischen Behörden in dieser Vorkehrung einen Eingriff in die öffentliche Ordnung Frankreichs erblickt haben. Nach Wiedereinführung der Ehescheidung in Frankreich durch das Gesetz vom 27. Juli 1884 wurde den Begehren um Vormerkung der Scheidungsurteile über solche Ehen, die Schweizer in Frankreich abgeschlossen hatten, zunächst ohne weiteres entsprochen, nachdem das Urteil gemäss Art. 20 des Gerichtstandsvertrages vom 15. Juni 1869 auf diplomatischem Wege dem handelnden Beamten zugestellt worden war.[1])

Im Jahre 1886 verweigerte jedoch das französische Justizministerium seine Zustimmung zu diesem Verfahren, weil die Vormerknahme am Rande des Eheregisters dem Vollzuge des schweiz. Scheidungsurteiles gleichkomme. Es ist daher in Zukunft für die Eintragung solcher Scheidungsurteile in die französischen Civilstandsregister nach Vorschrift von Art. 15 des Vertrages das Exequatur bei dem zuständigen französischen Gerichte nachzusuchen.[2])

B 1887 II 663.

165. Der Schweizer J. Kläusler wurde wegen agitatorischer Tätigkeit in der Arbeiterbewegung im Jahre 1895 aus Deutschland

---

[1]) Dieses Verfahren scheint im Jahre 1890 wiederum beobachtet worden zu sein, vgl. B 1891 II 550; Journal du droit international privé 1897, XXIV p. 643.

[2]) Vgl. auch Roguin a. O., pp. 93, 263.

polizeilich ausgewiesen. Seinem Begehren, es möchten bei der deutschen Reg. Schritte für die Aufhebung seiner Ausweisung getan werden, indem diese dem schweiz.-deutschen Niederlassungsvertrag von 1890 widerspreche, konnte der BR nicht Folge geben, da die fragliche Ausweisung keineswegs mit dem Niederlassungsvertrag in Widerspruch steht, indem jeder der beiden Vertragsstaaten vollständig souverän ist, die für sein Gebiet zweckmässig scheinenden Polizeivorschriften zu erlassen und darnach Individuen aus polizeilichen Gründen den Aufenthalt zu versagen. BR im B 1896 II 63.

II. Teil.

Die Organisation des Bundes.

I. Abschnitt.

Die Bundes-Organe.

1. Kapitel.

Das stimmberechtigte Schweizervolk.[1]

BV 1874 Art. 71, 89 Abs. 2, Art. 118—121, den 29. Juli 1891 revidiert als Art. 118—123, vgl. BV 1848 Art. 60, 111—114, A. S. I 21, 33, 34, n. F. I 21, 26, 34, 35, XII 163—165.
Vgl. auch unten Abschnitt II, Kapitel 3 und 5.

2. Kapitel.

Die Kantone.[2]

BV 1874 Art. 71, 80—83, 86 Abs. 2, 89 Abs. 2, 93 Abs. 2, 123 (gleich vor der Revision vom 29. Juli 1891 Art. 121), vgl. BV 1848 Art. 60, 69—73, 75 Abs. 2, 81 Abs. 2. 114, A. S. I 21, 22, 25, 26, 34 n. F. I 21, 23, 26, 27, 35, XII 165.
Vgl. auch unten Kapitel 3, ferner Abschnitt II, Kapitel 3 und 5.

3. Kapitel.

Die Bundesbehörden und die Bundesbeamten.

BV 1874 II. Abschnitt: Bundesbehörden, Art. 71—117, vgl. BV 1848 II. Abschnitt, Art. 60—110, A. S. I 21—33, n. F. I 21—34.

I. Die Bundesversammlung.[3]

166. 1. Das Zweikammersystem. Anlässlich der Bestimmung des Sitzes des schweiz. Landesmuseums im Dez. 1890 ist die Frage aufgeworfen worden, ob dieselbe zu erfolgen habe durch die beiden eidg. Räte in «abgesonderter» oder in «gemeinschaftlicher» Ver-

[1]) H. Kunz, Das zürcherische und eidgenössische Aktivbürgerrecht, Zürich 1892: Th. Curti, Die Schweiz. Volksrechte, Bern 1900.

[2]) M. Veith, Der rechtliche Einfluss der Kantone auf die Bundesgewalt nach schweiz. Bundesstaatsrecht, Schaffhausen 1902.

[3]) Vgl. v. Salis in Reichesberg, Handwörterbuch der Schweiz. Volkswirtschaft 1902, I S. 692—707.

handlung, Art. 92 der BV. Der Bericht des BR vom 29. Nov. 1890 an die BVers. über diese Frage verweist auf die Art und Weise des Vorgehens der BVers. anlässlich der Bestimmung des Bundessitzes (28. Nov. 1848, A. S. I. 48) und der Bestimmung des Sitzes des BGerichtes (26. Juni 1874, A. S. n. F. I 134); er führt aus:

In ersterer Angelegenheit hat die Komm. des NR, dem in derselben die Priorität zustand, den Antrag gestellt, die Bezeichnung des BSitzes und des Versammlungsortes des BGerichts als eine Wahl zu behandeln und daher von den vereinigten Räten in geheimer Abstimmung vorzunehmen. Zu diesem Vorschlage war die Komm. durch die Erwägung geleitet worden, dass über den Gegenstand eine förmliche Beratung, d. h. eine Erörterung der Gründe für und wider die einzelnen Orte, die nur Schaden stiften könnte, vermieden und dass die Möglichkeit einer Kollision beider Räte ausgeschlossen werden müsse. Eine Minderheit der Komm., obschon die Richtigkeit dieser Gründe zugebend, glaubte dagegen diesem Vorschlag nicht beistimmen zu können, weil derselbe eine Abweichung von der Vorschrift des Art. 108 der BV vom Jahre 1848 (Art. 115 der BV 1874) bedingte, der vorschrieb, dass alles, was sich auf den Sitz der BBehörden beziehe, Gegenstand der BGesetzgebung sei.

Der NR selbst hat der Minderheit der Komm. beigepflichtet und den Art. 4 des Beschl., betr. die Leistungen des BOrtes und die Art der Bezeichnung desselben, dahin formuliert, dass letztere von beiden Räten abgesondert und in offener Abstimmung, bei der die absolute Mehrheit entscheidet, vorzunehmen sei.

Der StR ist dieser Fassung auf den Bericht seiner Komm. beigetreten.[1]) Letztere war der Ansicht, dass einzig die in Art. 80 der BV 1848 (= Art. 92 der BV 1874) vorgesehenen Fälle (Wahlen, Ausübung des Begnadigungsrechtes und Kompetenzstreitigkeiten) von beiden Räten gemeinschaftlich behandelt werden können, und dass unter den dort erwähnten Wahlen nur diejenigen dürfen verstanden werden, welche in Art. 74, Ziff. 3, der BV 1848 aufgeführt seien. Unter Wahlen verstehe man überhaupt zunächst nur die Ernennung einzelner Personen zu verfassungsmässigen Ämtern und Stellen; daher könne es nicht im Geiste der BV liegen, dass auch die Entscheidung ganz anderer und viel weiter gehender Fragen auf den Weg der Wahlen verwiesen und dadurch der dem Wesen des Zweikammersystems entsprechenden ab-

[1]) BBeschl. betr. die Leistungen des Bundesortes und die Art der Bezeichnung derselben vom 27. Nov. 1848, Ziff. 4 lautet wörtlich: Die Bezeichnung des BSitzes und des Versammlungsortes für das BGericht wird von beiden Räten abgesondert und in offener Abstimmung vorgenommen, wobei die absolute Mehrheit entscheidet. A. S. I 48.

gesonderten Beratung in den beiden Räten entzogen werde. Wenn letztere im Sinne des Art. 80 offenbar die Regel, die gemeinsame Verhandlung dagegen die Ausnahme bilde. so dürfe diese gewiss nicht weiter ausgebildet werden, als es der Buchstabe des Gesetzes selbst erlaube. Wenn aber die Bezeichnung des Sitzes der BBehörden nicht durch eine Wahl, sondern auf dem gewohnten Wege der BGesetzgebung vor sich gehen solle, so finde die Komm. in ihrer Mehrheit, es folge daraus mit Notwendigkeit, dass die Abstimmung in beiden Räten eine offene sein müsse.

Bei der Bestimmung des Sitzes des BGerichtes, den 26. Juni 1874, ist die Art der Behandlung nicht mehr in Frage gekommen. Die beiden Räte erledigten die Angelegenheit am genannten Tage. Der StR, dem die Priorität zustand, votierte zuerst und zwar in geheimer Abstimmung für Luzern. Der NR dagegen erledigte den Gegenstand in offener Abstimmung in der Weise, dass zunächst in alphabetischer Reihenfolge über die bewerbenden Städte abgestimmt wurde, und zwar koordiniert, nach Reglement, bis Lausanne als gewählter Sitz hervorgegangen war. Der StR, an demselben Tage nochmals zur Behandlung der Angelegenheit veranlasst, stimmte alsdann der Wahl des NR bei.

B 1890 V 32.

Durch BBeschl. vom 18. Juni 1891 wurde auf dem Weg der abgesonderten Verhandlung die Stadt Zürich als Sitz des Landesmuseums erklärt, A. S. n. F. XII 348. Dieser Beschl. kam recht mühsam zu stande; beide Räte bestimmten den Sitz in geheimer Abstimmung: Der StR mit Beschl. vom 16. Dez. 1890 Zürich, der NR mit Beschl. vom 19. Dez. Bern; den gleichen 19. Dez. beschloss der StR Festhalten am frühern Beschl., ebenso der NR den 9. April 1891. Den 10. April beschloss der StR nochmals Festhalten am frühern Beschl., desgleichen der NR am 14. April. Hierauf beschloss der StR, auch am 14. April, definitives Beharren auf dem frühern Beschl., worauf der NR am 16. April gleichfalls Beharren, aber vorläufig noch nicht definitives Beharren beschloss, womit die Sache beim NR anhängig blieb. Am 18. Juni 1891 endlich stimmte der NR dem Beschl. des StR vom 16. Dez. 1890 bei.[1])

Uebers. Verh. der BVers. Juni 1891, Nr. 8.

[1]) Nach Art. 10 des BBeschl. betr. die Errichtung eines schweiz. Landesmuseums vom 27. Juni 1890 ist der Sitz der Anstalt auf einen Ber. des BR hin von der BVers. zu bestimmen, A. S. n. F. XI 692. Diese Bestimmung weicht in ihrem Wortlaut ab von Art. 4 des BBeschl. betr. die Leistungen des BOrtes vom 27. Nov. 1848. Es weicht aber auch Art. 85. Ziff. 4 der BV von 1874 ab von Art. 74, Ziff. 3 der BV 1848. Es konnte deshalb bei Bestimmung des Sitzes des Landesmuseums nicht ohne weiteres das bei Fest-

Das BGes. über die Errichtung einer centralen Notenbank scheiterte den 27., 28. Juni 1901 infolge der Differenz der eidg. Räte über die Sitzfrage, die nach der Auffassung des BR und der BVers. als Bestandteil des Gesetzes im Gesetze selbst hätte gelöst werden sollen.

Uebers. Verh. der BVers. Juni 1901, Nr. 34, vgl. unten Nr. **177.**

2. Die eidg. Kreise für die Wahlen in den Nationalrat.

Beschl. der Tagsatzung über die Einführung der neuen BV vom 14. Sept. 1848, A. S. I 38.

BG betr. die Wahl der Mitglieder des NR vom 21. Dez. 1850, A. S. II 210.

Nachtrags-Ges. betr. die Wahlen in den NR vom 23. Juli 1863, A. S. VII 548. — Botsch. des BR hiezu vom 18. Mai 1863, B 1863 II 613.

BG betr. die Wahlen in den NR vom 20. Juli 1872, A. S. X 924. — Botsch. des BR hiezu vom 24. Juni 1872, B 1872 II 777.

BG betr. die Wahlen in den NR vom 3. Mai 1881, A. S. n. F. V 441. — Botsch. des BR hiezu vom 25. Febr. 1881, nebst Nachtrag vom 29. März, B 1881 I 430, II 326; Ber. der Komm. des NR (Brunner) vom 5. April 1881, B 1881 II 477.

BG betr. die Wahlen in den NR vom 20. Juni 1890, A. S. n. F. XI 659. — Botsch. und BBeschl.-Entw. des BR vom 5. April 1887 betr. Revision des BG vom 3. Mai 1881 (Postl.-Slg. n. F. 344), B 1887 I 756. BG betr. Vornahme einer allg. schweiz. Volkszählung im Jahre 1888 vom 29. April 1887, A. S. n. F. X 130. Zweite Botsch. und BGes.-Entw. des BR vom 7. Juni 1889, B 1889 III 673; Ber. der Mehrheit der Komm. des NR vom 12. Nov. 1889 (Brenner), B 1889 IV 753; Ber. im Namen der Mehrheit der Komm. des StR vom 12., 13. Dez. 1889 (Th. Wirz), B 1890 I 273. Dritte Botsch. und BGes.-Entw. des BR vom 21. Mai 1890, B 1890 II 793.

BG betr. die Nationalratswahlkreise vom 4. Juni 1902, A. S. n. F. XIX 198. — Botsch. des BR hiezu vom 26. Febr. 1902, B 1902 I 856; Stenogr. Bulletin der BVers. 1902, XII S. 1—62, 107—124, 177—202. Beschl. des BR vom 12. Sept. 1902 betr. sofortige Inkraftsetzung des BG vom 4. Juni, indem innert nützlicher Frist nur 25,239 giltige Referendumsbegehren gegen das am 11. Juni bekannt gemachte Ges. eingereicht worden sind, B 1902 IV 351.

167. Beim Inkrafttreten der BV vom 12. Sept. 1848 wurde es jedem Kanton überlassen, für die erstmalige Wahl der ihm zugeteilten Vertreter in den NR einen oder mehrere Kreise zu bilden;

---

setzung des Bundessitzes und des Sitzes des BGer. beobachtete Verfahren massgebend sein. Bei Bestimmung des Sitzes des Landesmuseums hat es sich um nichts anderes gehandelt, als um ein Auswählen unter den konkurrierenden Städten, also in Wirklichkeit um eine Wahl, und diese Wahl ist durch den BBeschl. vom 27. Juni 1890 der BVers. zugeschieden worden, war also nach Art. 85, Ziff. 4 der BV 1874 in Verbindung mit Art. 92 von der BVers. in gemeinschaftlicher Verhandlung vorzunehmen. Art. 115 der BV steht dieser Auffassung nicht entgegen, bestätigt sie vielmehr.

vgl. Tagsatzungsbeschl. vom 14. Sept. 1848 und Art. 3 der Übergangsbest. zur BV, A. S. I 34, 38. Der erstgewählte NR zählte 111 Mitglieder. Den 21. Dez. 1850 erliess sodann die BVers. das BG betr. die Wahl der Mitglieder des NR, in welchem die eidg. Wahlkreise nach folgenden Gesichtspunkten umschrieben waren:

Die Bildung von Kreisen für vier Abgeordnete soll die Regel sein, jedoch mit folgenden Modifikationen:

1. dass, falls die Zahl der von einem Kanton im ganzen zu wählenden Mitglieder durch die Zahl vier ohne Bruch nicht teilbar wäre, und wenn darum ein zu kleiner Wahlkreis übrig bliebe, alsdann eher ein oder einige Wahlkreise zu vier Abgeordneten weniger gebildet werden sollen; wo eine Bruchzahl sich ergebe, ein Wahlkreis für drei Abgeordnete vorgezogen werde, um nicht auf der anderen Seite einen verhältnismässig zu kleinen Wahlkreis zu bekommen;

2. dass den geographischen Verhältnissen der Kantone, soviel als immer tunlich, Rechnung getragen werden müsse. Wo aus letzterer Rücksicht wegen der Lage der einzelnen Täler und wegen dünner Bevölkerung die Bildung eines grössern Wahlkreises nicht möglich erscheine, da sei, in Abweichung von dem ersten Axiom, die Bildung kleinerer Wahlkreise vorzunehmen.

In Anwendung dieser Grundsätze gelangte man dazu, 49 Kreise für die Wahl von 120 Abgeordneten aufzustellen, wovon 9 Vierer-, 15 Dreier-, 13 Zweier- und 12 Einerkreise.

Die am 23. Juli 1862 giltig erklärten Ergebnisse der eidg. Volkszählung vom 10. Dez. 1860, A. S. VII 313, berechtigten acht Kantone, bei der nächsten Integralerneuerung des NR je ein Mitglied mehr zu wählen. Durch das Nachtragsges. vom 23. Juli 1863 wurden in St. Gallen und Graubünden drei statt vier Wahlkreise geschaffen (in St. Gallen 3 Dreierkreise statt 4 Zweier, in Graubünden 2 Zweier- und 1 Einerkreis statt 4 Einerkreise) und einige Änderungen an der Einteilung der Kantone Waadt und Wallis unter Beibehaltung der gleichen Zahl von Wahlkreisen (3) vorgenommen. Die übrigen vier Kantone (Baselstadt, Baselland, Thurgau und Genf) fuhren fort, einen einzigen Wahlkreis zu bilden, nur hatten sie einen Vertreter mehr zu wählen. So entstand im Kanton Thurgau der erste Fünfer-Wahlkreis.

Nach der Volkszählung des Jahres 1870, A. S. X 515, stieg die Zahl der Mitglieder des NR von 128 auf 135. Durch das Ges. vom 20. Juli 1872 erfuhr die Wahlkreiseinteilung in den Kantonen Bern, Luzern, Freiburg, St. Gallen und Waadt eine Änderung;

die Zahl der Wahlkreise blieb ausser in Luzern, welcher Kanton vier statt drei Wahlkreise erhielt, unverändert. Auf Grund dieses Gesetzes gab es 5 Fünferkreise. Es wurde damals auch die Frage erörtert, ob die Zahl der Ortsanwesenden oder die Wohnbevölkerung zur Grundlage für die Bestimmung des Repräsentationsverhältnisses zu nehmen sei, und man entschied sich für Beibehaltung des bisherigen Systems der Wohnbevölkerung; vgl. unten S. 464 ff. Ausser vom freiburgischen Seebezirk, der im Jahre 1870 verlangte, als eigener eidg. Wahlkreis konstituiert zu werden, sind im Zeitraum von 1850 bis 1870 keine grundsätzlichen Beschwerden gegen die Wahlkreiseinteilung bei den BBehörden eingelangt.

Die Volkszählung vom 1. Dez. 1880, A. S. n. F. V 375, brachte eine weitere Vermehrung der Mitglieder des NR um 10 und machte eine Revision des Ges. vom 20. Juli 1872 notwendig. Während die KReg., vom BR um ihre Wünsche und Ansichten angefragt, sich nicht veranlasst sahen, prinzipielle Änderungen anzuregen, gingen Petitionen ein von den Minderheiten der Wahlkreise 10 (Berner Jura), 21 (Freiburg), 23 (Solothurn), 36 (Aargau) und 39 (Tessin), in welchen verlangt wurde, es möchten die betreffenden Wahlkreise so gestaltet werden, dass sie eine Vertretung im Schosse des NR erlangen könnten. Der schweiz. Verein für die Wahlreform stellte das Gesuch, es sei für die Wahlen in den NR das System der beschränkten Stimmabgabe einzuführen. Der eidg. Verein verlangte, dass in das Gesetz betr. die eidg. Wahlen und Abstimmungen vom 19. Juli 1872 allgemeine Grundsätze über die Bildung der Wahlkreise aufgenommen werden, an welche sich die eidg. Räte bei der obligatorischen zehnjährigen Revision des Wahlkreisgesetzes zu halten hätten, und wodurch der Willkür nach dieser Richtung die Spitze abgebrochen würde. Er empfahl, eine mässige Maximalgrösse der Kreise festzusetzen und einige weitere sichernde Vorschriften im Sinne der Minderheitsvertretung aufzustellen. Der BR stellte sich in seiner Botsch. vom 25. Febr. 1881 auf den Standpunkt, dass es bei der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nicht angezeigt erscheine, andere Änderungen vorzunehmen als solche, die durch die Bevölkerungszunahme absolut notwendig seien. Seine Abänderungsvorschläge betrafen daher nur die zu einer vermehrten Vertretung berechtigt gewordenen Kantone Zürich, Bern, Schwyz, Baselstadt, Appenzell A.-Rh., St. Gallen, Tessin und Waadt. Eine andere Umschreibung der Wahlkreise sollte platzgreifen nach

seinem Vorschlag: im Kanton Zürich, um die Entstehung eines Kreises mit 6 Vertretern zu vermeiden; im Kanton Waadt, um dessen Gesamtzuwachs der Bevölkerung durch Bildung eines Kreises mit erhöhter Vertretung gebührend Rechnung tragen zu können, und im Kanton Tessin, um der politischen Minderheit zu einer Vertretung im NR zu verhelfen, vgl. unten S. 488. Die BVers. nahm diese Abänderungsvorschläge an; sie änderte aber auch die Wahlkreiseinteilung des Kts. Freiburg, der keinen seine Vertretung vermehrenden Bevölkerungszuwachs aufzuweisen hatte, um den Minderheiten eine Vertretung zu verschaffen. Nicht berücksichtigt wurden dagegen die Petitionen aus dem Berner Jura und aus den Kantonen Solothurn und Aargau. Bei Beratung dieser Vorlage wurde auch die Frage erörtert, ob nicht als Basis für die Vertretung des Schweizervolkes im NR die schweiz. Bevölkerung, mit Ausschluss der Ausländer, aufgenommen werden sollte. Man fand aber, dass ein solches System nicht nur gegen die bisherige Gesetzgebung des Bundes verstosse, sondern auch unbillig wäre gegenüber Verkehrscentren wie Basel, Zürich, Genf u. s. w., wo auch die niedergelassenen Fremden zum schweiz. Wohlstande beitragen und deshalb für die Zahl der Vertreter im NR berücksichtigt werden müssen. Ebensowenig wurde der Antrag angenommen, als Regel anzunehmen, dass ohne besondere, in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe kein Wahlkreis gebildet werden solle, der mehr als drei Vertreter zu wählen habe. Man machte dagegen geltend, dass bei einem derartigen System die geographische, politische und kommerzielle Zusammengehörigkeit vielfach durchbrochen werden müsste, und dass es nicht wohl möglich wäre, die schweiz. Wahlkreiseinteilung nach einheitlicher Schablone zu gestalten.

So entstand das Wahlkreisges. vom 3. Mai 1881, welches 9 Fünfer-, 9 Vierer-, 10 Dreier-, 13 Zweier- und 8 Einerkreise kennt.

Da die Wahlkreiseinteilung keine allgemein befriedigende Lösung gebracht hatte, so setzte die Minderheit ihre Hoffnungen auf eine Revision des Ges. über eidg. Wahlen und Abstimmungen vom 19. Juli 1872. Das Postulat Sprecher, Thoma und Sonderegger vom 25. April 1881:

> Der BR wird eingeladen, Ber. und Antrag einzubringen über eine allgemeine und grundsätzliche Revision der die Wahlen zum NR regelnden BGesetzgebung im Sinne einer möglichst weitgehenden

und gleichmässigen Berücksichtigung der Minderheiten, und zwar so rechtzeitig, dass die allfällig zu beschliessenden Abänderungen jedenfalls für die NRWahlen von 1884 zur Anwendung kommen können,

wurde allerdings nur unter Weglassung der Worte «im Sinne einer möglichst weitgehenden und gleichmässigen Berücksichtigung der Minderheiten» angenommen. Übers. Verh. BVers. April 1881, Nr. 6.

Noch ehe die BVers. den Entw. des BR vom 30. Okt. 1883 zu einem revidierten Wahlges. in Behandlung zog, stellten Zemp, Keel und Pedrazzini den 6. Juni 1884 folgende auf Revision der BV abzielende Motion:

> Der Art. 73, handelnd über die Wahlen für den NR, ist zum Zwecke einer gerechtern Einteilung der Wahlkreise dahin zu ergänzen, dass in denselben ein bis höchstens drei Vertreter zu wählen sind; eventuell, dass die Wahlen, soweit möglich, nach dem Grundsatz der proportionalen Vertretung stattfinden.

Diese Motion wurde nebst allen anderen Revisionsanträgen an den BR mit der Einladung überwiesen, darüber Bericht und eventuell Anträge zu hinterbringen. Übers. Verh. BVers. Juni 1884, Nr. 35.

Nachdem anlässlich der Beratung des eidg. Wahlges. im Jahre 1885 der Grundsatz der proportionalen Vertretung abgelehnt, aber auch das ganze Gesetz in der Schlussabstimmung verworfen worden war, wurde der BR den 22. Juni 1885 eingeladen, das Wahlkreisges. vom 3. Mai 1881 einer Revision zu unterwerfen und eine Vorlage zu einer neuen Wahlkreiseinteilung auszuarbeiten.

Vgl. unten S. 466—469.

Infolge der Volkszählung vom 1. Dez. 1888, A. S. n. F. XI 165, stieg die Zahl der Vertreter in den NR auf 147. Am 7. Juni 1889 legte der BR der BVers. einen auf folgenden Grundsätzen beruhenden Entw. eines Wahlkreisges. vor:

1. Die Revision der Wahlkreiseinteilung sei im Sinne einer angemessenen Ausgleichung in der Grösse der Wahlkreise vorzunehmen.

2. Zu diesem Zwecke seien, ganz ausnahmsweise Verhältnisse vorbehalten, keine Wahlkreise von mehr als vier Vertretern zu bilden.

3. Im übrigen sei bei der Bildung der Wahlkreise auf möglichst natürliche, sowohl die topographischen Verhältnisse als die politisch-administrativen Verbände berücksichtigende Abgrenzung Bedacht zu nehmen.

Von diesem Gesichtspunkte ausgehend, war der BR dazu gelangt, 1 Fünfer-, 10 Vierer-, 17 Dreier-, 22 Zweier- und 7 Einerwahlkreise aufzustellen; vgl. Erste Auflage I, Nr. **130.**

Während die Minderheit in den eidg. Räten kleine Wahlkreise befürwortete, und zwar Dreierkreise als Regel und ausnahmsweise Einer- und Zweierkreise als zulässig erklären wollte, konnte sich die Mehrheit weder mit solchen kleineren Kreisen, noch überhaupt mit der Festsetzung einer bestimmten Maximalzahl befreunden. Der Berichterstatter der Mehrheit der Komm. des NR, Brenner, betonte:

Ein Blick auf die historisch gewordenen Verhältnisse unseres Landes genügt, um sich von der Unmöglichkeit zu überzeugen, die schweiz. Wahlkreiseinteilung nach einheitlicher Schablone zu gestalten. Weder dem BR noch der Minderheit in den Räten ist es gelungen, eine Wahlkreiseinteilung mit Wahlkreisen von gleichmässiger Stärke und Grösse vorzuschlagen, die Anspruch auf die Durchführung eines bestimmten Prinzips erheben könnte. Es ist dies auch in der Tat nicht möglich. Nicht nur stehen der Durchführung einer gleichmässigen Einteilung der Wahlkreise die Kantonsgrenzen hindernd im Wege, sondern auch in den einzelnen Kantonen verlangen, bei der Festsetzung der Wahlkreise, geographische, politische, administrative und volkswirtschaftliche Gesichtspunkte, sowie die bestehenden Verkehrsverhältnisse Berücksichtigung. Eine Wahlkreiseinteilung, die diesen Faktoren keine Rechnung trägt, wird nicht befriedigen; der beste Beweis hierfür liegt in den verschiedenen erfolglosen Versuchen, die in dieser Richtung schon gemacht worden sind. So anerkennenswert auch das Bestreben des BR ist, in Erledigung des ihm seinerzeit erteilten Auftrages eine allgemeine und grundsätzliche Revision der die Wahlen zum NR regelnden BGesetzgebung anzubahnen, so wenig hat sich die Mehrheit der Komm. des NR zu überzeugen vermocht, dass die vorgeschlagene Lösung uns derselben näher bringt. Die Erwartungen der Minderheit sind nicht erfüllt, die Wünsche der kant. Regierungen sind vielfach beiseite gesetzt worden, und die widersprechendsten Klagen aus der Mitte der bei den vorgeschlagenen Änderungen beteiligten Landesgegenden liegen vor. Unter diesen Umständen ist es ratsam, von der Aufstellung einer Maximalzahl Umgang zu nehmen, die jetzige Wahlkreiseinteilung zu belassen, jedoch neben den Veränderungen, welche durch die Volkszählung von 1888 notwendig werden, einzelne Verbesserungen da vorzuschlagen, wo begründete Aussetzungen zu machen sind. B 1889 IV 753.

Infolge dieser Anschauungsweise wurde der Entw. des BR fallen gelassen. Die eidg. Räte einigten sich nach langen Beratungen namentlich bezüglich folgender Punkte:

Der erste Wahlkreis, Zürich, wurde, entsprechend der neuen Bevölkerungsziffer, ein Sechserkreis.

Der 6. und 9. Berner Wahlkreis, sowie die Luzerner Kreise wurden anders umschrieben; der Kt. St. Gallen wurde in 5 statt bloss in 3 Kreise geteilt, von denen einer 3, die andern je 2 Abgeordnete zu wählen hatten.

Der Kt. Aargau wurde, um den konservativen Katholiken des obern Freiamtes eine Vertretung zu sichern, ohne die freisinnigen Gemeinden des untern Freiamtes zu verletzen, auf den Antrag von Nationalrat Isler in 3 Dreierkreise und einen Einerkreis (Muri-Bremgarten) eingeteilt.

Die Gesetzesvorlage scheiterte aber daran, dass die eidg. Räte sich über die Ordnung im Berner Jura nicht einigen konnten. Während der NR auf eine Teilung des Kreises Jura nach konfessionellen Gesichtspunkten nicht hatte eingehen wollen, beharrte der StR den 20. Dez. 1889 auf der Teilung des Jura in zwei Kreise.

Mit Botsch. vom 21. Mai 1890 legte der BR der BVers. einen neuen Entw. vor, in welchem er alle die Punkte aufnahm, über die zwischen den beiden Räten in der Dezember-Session 1889 eine Einigung erfolgt war, und gemäss welchem der Berner Jura, entsprechend bisherigem Recht, ein einheitlicher Wahlkreis verbleiben sollte. Der NR nahm diesen Entw. den 10. Juni an; der StR zerlegte jedoch den Berner Jura in zwei Wahlkreise, einen Dreier- und einen Zweierkreis. Nachdem der NR dem StR in diesem Punkte nachgegeben, kam den 20. Juni 1890 das BG betr. die Wahlen in den NR zu stande.

Bei der nach der Volkszählung vom 1. Dez. 1900, A. S. n. F. XVIII 890, notwendig gewordenen Revision des Wahlkreisges., die eine Vermehrung der Mitgliederzahl des NR von 147 auf 167 brachte, ging der BR in seiner Botsch. vom 26. Febr. 1902 von dem Gesichtspunkte aus, dass an dem bisherigen Zustand nicht ohne Not gerüttelt werden solle, und dass somit die Wahlkreiseinteilung des Ges. vom 20. Juni 1890 nur insoweit zu ändern sei, als sich dies infolge der veränderten Bevölkerungsverhältnisse oder zur Beseitigung wirklicher Übelstände als notwendig herausstelle. Er erklärte wiederum, wie schon früher, die Zeit vor der Integralerneuerung des Nationalrates, die am 26. Okt. 1902 stattzufinden hatte, sei zu kurz, um eine durchgreifende Reform vornehmen zu können.

Die BVers. pflichtete dem BR bei, und so entstand das revidierte Wahlkreisges. vom 4. Juni 1902, das nur bezüglich des Kts.

Wallis gegenüber dem Entw. des BR eine Änderung aufweist.[1]) Es trat in Kraft, nachdem sich ergeben hatte, dass die gegen dasselbe eingeleitete Referendumskampagne erfolglos geblieben war; innert nützlicher Frist wurden nämlich bloss 25,239 giltige Referendumsbegehren eingereicht. Dieses Wahlkreisges. wird dadurch charakterisiert, dass unter den 49 eidg. Wahlkreisen 1 Neuner- (Zürich-Affoltern), 2 Siebner- (Waadt-Lausanne, Genf), 4 Sechser- (Bern-Mittelland, Baselstadt, Thurgau, Neuenburg), 5 Fünfer-, 6 Vierer-, 15 Dreier-, 10 Zweier- (2 in Luzern, Glarus, 3 in Freiburg, Schaffhausen, 2 in St. Gallen, 1 in Wallis) und 6 Einerkreise (Uri, Ob-, Nidwalden, Zug, Appenzell i. Rh. und Aargau-Muri) bestehen. Die wichtigste Neuerung liegt darin, dass Graubünden, bisher 3 Wahlkreise mit 5 Vertretern bildend, zu einem einheitlichen Fünferkreis gemacht wird; entsprechende Wünsche und Anträge betr. die Kantone Luzern, Freiburg und Wallis fanden dagegen keine Berücksichtigung. Bezüglich des Kts. Tessin kehrte das Ges. im wesentlichen zu der Kreiseinteilung in Sopra- und Sottoceneri zurück, wie sie bis 1881 bestanden hat, und bezüglich des Kts. Wallis trat an Stelle von 2 Zweier- und 1 Einerkreis 1 Vierer- und 1 Zweierkreis.

3. Das Postulat der Proportionalvertretung.[2])

168. Das Postulat der Wahl des Nationalrates nach dem System der Proportionalvertretung hängt aufs engste mit der Wahlkreiseinteilung zusammen.

I. Zum ersten Mal kam die Frage der Wahlreform im NR selbst zur Sprache bei den Verhandlungen über die Revision der

[1]) Vgl. hiezu Stenogr. Bulletin 1902, XII S. 62.

[2]) Über die Anwendung der sog. Minoritätenvertretung bei den eidg. Wahlen (Zwei dem eidg. Dep. des Innern erstattete Gutachten von Dr. F. A. Wille und Prof. Dr. K. Hilty und vom eidg. Dep. veröffentlicht), Bern 1883; Association réformiste Genevoise (Alphonse Frey), Etude comparée des différentes méthodes de représentation proportionnelle, deuxième édition revue et augmentée, Genève 1890 (dies ist der vollständige Titel der bereits oben S. 166 Anm. 1 zitierten, heute bereits selten gewordenen Genfer Broschure); Alph. Frey, Les Lois Suisses sur la Représentation Proportionnelle, Genève 1897 (Bulletin Nr. 10 und 11 des Schweiz. Wahlreform-Vereins für proportionale Volksvertretung); Hilty im Politischen Jahrbuch a. O., VII S. 39, 140, X S. 540, XII S. 398, 400, 429, XIII S. 347, 415, XIV S. 318, 540; Saripolos, La démocratie et l'élection proportionnelle, Paris 1899, bes. II, pp. 450 suiv.; E. Klöti, Die Proportionalwahl in der Schweiz, Geschichte, Darstellung und Kritik, Bern 1901; G. Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht, Berlin 1901, S. 596—653.

BV von 1848.[1]) In der Sitzung des NR vom 18. Jan. 1872 begründete Herzog-Weber aus Luzern, Verfasser der schon 1862 erschienenen Schrift: Über das richtige Wahlverfahren in der repräsentativen Demokratie, folgenden Antrag zu Art 62 der BV:

> Die Wahlen für den Nationalrat sind direkte. Jeder Kanton und bei geteilten Kantonen jeder Landesteil bildet einen Wahlkreis.
>
> Wenn in einem Wahlkreise zwei oder mehrere Mitglieder in den Nationalrat zu wählen sind, so findet der erste Wahlgang nach dem proportionalen Wahlverfahren statt, und es tritt die Wählerquote an die Stelle des absoluten Mehrs, d. h. es sind alle diejenigen als gewählt zu erklären, welche jene Stimmenzahl erhalten haben, die sich ergibt, wenn man die Zahl der giltigen Stimmen durch die Zahl der zu wählenden Nationalräte des betreffenden Wahlkreises teilt.
>
> Bei allfällig nötigen weiteren Wahlgängen, sowie bei der Wahl eines einzigen Mitgliedes in den Nationalrat, findet die bisher übliche Abstimmungsweise statt.
>
> Die weitern Bestimmungen über dieses proportionale Wahlverfahren bleiben der Revision des BG betr. die Wahl der Mitglieder des Nationalrates vorbehalten.

Dieser Antrag wurde mit grosser Mehrheit abgelehnt. Es ist beachtenswert, wie gleichzeitig der Vorschlag der Bildung von Einerwahlkreisen gestellt (Antrag Schmid, Aargau), aber ebenfalls verworfen wurde. Dieser letztere Antrag, wurde betont, gehe in dem Grundgedanken mit dem Antrag Herzog-Weber einig, dass nämlich auch die Minderheiten ihre Vertreter haben sollen, und dass die Repräsentation ein getreues Abbild des Volkes sein müsse. Wolle man die absolute Mehrheit festhalten, so müsse man den Antrag Schmid wählen. Wolle man aber grössere und kleinere Wahlkreise festsetzen, so müsse man zum Proportionalsystem übergehen, weil dann nur auf diesem Wege die Minderheit zu einer Vertretung gelangen könne, auf die sie einen durchaus berechtigten Anspruch erheben dürfe.

Protokoll über die Verhandlungen des schweiz. NR betr. Revision der BV in den Jahren 1871, 1872, S. 390–394.

II. Die eidg. Volkszählung vom Dez. 1880 bedingte eine Revision des BG betr. die Wahlen in den NR vom 20. Juli 1872, A. S. X 924. Bereits mit Eingabe vom 1. Nov. 1880 an den BR verlangte der Eidgenössische Verein die gesetzliche Festsetzung

[1]) Betr. den Grundsatz der Proportionalität für die NR-Wahlen anlässlich der Beratungen über die BV 1848 vgl. Th. Curti, die Schweiz. Volksrechte a. O., S. 15–17, 145 ff.

einer mässigen Maximalgrösse der eidg. Wahlkreise und einige sichernde Vorschriften im Sinne der Minderheitsvertretung; den 6. Febr. 1881 folgte die Eingabe des Schweiz. Vereins für die Wahlreform im Sinne der proportionalen Vertretung aller Wähler mit dem Begehren der Einführung des Systems der beschränkten Stimmabgabe für die NR-Wahlen. Im Ges.-Entw. betr. die Wahlen in den NR vom 25. Febr. 1881 sah der BR von der Anregung einer prinzipiellen Änderung der bisherigen Wahlkreiseinteilung ab; er glaubte sich beschränken zu sollen auf die durch den Bevölkerungszuwachs seit dem Jahre 1870 gebotenen Modifikationen. In seiner Botsch. bemerkte er sodann:

Bei aller Anerkennung, die wir den Bestrebungen des Vereins für Wahlreform im Sinne der proportionalen Vertretung aller Wähler zollen, müssen wir darauf aufmerksam machen, dass es sich im jetzigen Moment um die Abänderung des BG vom 20. Juli 1872 betr. die Wahlen in den NR, d. h. um die Festsetzung der künftigen Wahlkreise für den letztern, nicht um Revision des BGes. betr. die eidg. Wahlen und Abstimmungen vom 19. Juli 1872 handelt, dass die Petition daher dermalen kein aktuelles Interesse hat. Eine Abänderung des Wahlverfahrens kann zur Sprache kommen, wenn das letztere Gesetz, dessen Revision in Aussicht genommen, zur Beratung vorliegen wird. B 1881 I 434.

Diese Ausführungen machte die Komm. des NR in ihrem Ber. vom 5. April 1881 (B. Brunner) zu den ihrigen, mit dem Zusatz: Es wurde von einer Seite darauf hingewiesen, dass es angezeigt sei, zuerst in den Kantonen und Gemeinden das System zu erproben, bevor man es im Bund einführe, wo die Minderheiten des Schweizervolkes bereits im StR eine wirkliche Vertretung besitzen.

B 1881 II 478; vgl. oben S. 458, 459.

Das Ges. betr. die Wahlen in den NR vom 3. Mai 1881 entspricht der Auffassung des BR. Während der Beratung desselben wurde der BR durch Beschl. des NR vom 24. April infolge einer Motion Sprecher, Thoma und Sonderegger eingeladen, Ber. und Antrag einzubringen über eine allgemeine und grundsätzliche Revision der die Wahlen zum NR regelnden BGesetzgebung und zwar so rechtzeitig, dass die allfällig zu beschliessenden Abänderungen jedenfalls für die NRWahlen von 1884 zur Anwendung kommen können, Postl.-Slg. n. F. 232. Die Motionssteller hatten dem BR die weitere Wegleitung geben wollen, dass die Revision «im Sinne

einer möglichst weitgehenden und gleichmässigen Berücksichtigung der Minderheiten» erfolgen solle; der NR hat jedoch die Motion durch seinen Beschl. in bewusster Weise ihrer die Minderheitsvertretung bezweckenden Tendenz entkleidet.

B 1883 IV 199, 200. Vgl. oben S. 459, 460.

III. Der schweiz. Wahlreformverein erneuerte den 14. März 1882 seine Eingabe betr. die Proportionalvertretung; gleichzeitig wurde sie unterstützt durch Petitionen der Zürcher, Waadtländer, Genfer und Basler Sektion des Vereins; ausserdem legte H. Studer in Zürich dem eidg. Dep. des Innern einen vollständigen Ges.-Entw. über das Proportionalverfahren vor. Sodann hatte sich das eidg. Dep. des Innern zwei Gutachten über die Frage der Anwendbarkeit der sog. Minoritätenvertretung bei eidg. Wahlen erstatten lassen, das eine vom Präsidenten des schweiz. Wahlreformvereins, Dr. F. A. Wille in Meilen-Zürich, Februar 1882, das andere von Prof. Dr. K. Hilty in Bern, März 1882; in dem erstern wird das System der sog. beschränkten Stimmgebung empfohlen, der Verfasser des letzteren verwirft die Forderung der gesetzlichen Einführung der Proportionalvertretung grundsätzlich.

In der Botsch. zu dem Ges.-Entw. betr. die eidg. Wahlen und Abstimmungen vom 30. Okt. 1883 nahm der BR Stellung zur Frage des Proportionalwahlverfahrens; er lehnte dieses Verfahren ab, betonend, dass nicht bloss über die technische Ausführbarkeit der Idee der Minoritätenvertretung, sondern auch darüber Streit herrsche, ob dieselbe an sich auf einem richtigen Prinzip beruhe, oder ob nicht vielmehr durch deren systematische Geltendmachung und Ausführung die Einheit und Entschlussfähigkeit des Staatswillens verloren gehe und eine Zerreissung des Ganzen in die Teile stattfinde. Im Hinblick auf die bundesstaatsrechtlichen Einrichtungen der Schweiz, die durchweg auf der Herrschaft der Majorität basieren, empfahl daher der BR der BVers. einstimmig, das Prinzip der absoluten Mehrheit als das für die NRWahlen entscheidende beizubehalten und in der Meinung, dass die fortschreitend demokratische Gestaltung des eidg. Verf.-Rechtes stets eine mächtige Schutzwehr gegen jede einseitige Richtung der Abgeordneten sein werde, und dass der gerechte und verständige Sinn des Schweizervolkes auch fernerhin das beste Korrektiv gegen etwaige zügellose Parteibestrebungen bilden werde. B 1883 IV 199, 200, 214—172.

IV. Im NR kam die Frage des Proportionalwahlverfahrens bereits im Juni 1884 zur Sprache, noch bevor der Ges.-Entw. des BR

vom 30. Okt. 1883 in Behandlung gezogen wurde. Nach den verwerfenden Referendumsabstimmungen vom 26. Nov. 1882 und 11. Mai 1884 stellten Zemp, Keel und Pedrazzini am 6. Juni 1884 ihre Motion betr. Revision der BV, in der u. a. verlangt wurde, Art. 73 der BV, handelnd über die Wahlen für den NR, sei zum Zweck einer gerechteren Einteilung der Wahlkreise dahin zu ergänzen, dass in denselben ein bis höchstens drei Vertreter zu wählen sind, eventuell, dass die Wahlen, soweit möglich, nach dem Grundsatze der proportionalen Vertretung stattfinden. Und bei der Beratung über die Motion stellte Vögelin den Antrag:

> Der NR wird aus Abgeordneten des Schweizervolkes gebildet. Auf je 20,000 Seelen der Gesamtbevölkerung wird ein Mitglied gewählt. Zu dem Ende werden in möglichstem Anschluss an die KGrenzen Wahlkreise von 60—70,000 oder 100—110,000 Seelen gebildet. In den erstern sind drei, in den letztern fünf Repräsententen zu wählen, und zwar nach dem System der limitierten Stimmabgabe. In einem Wahlkreise mit drei Repräsentanten darf der Wähler zwei, in einem Wahlkreise mit fünf Repräsentanten drei Namen auf den Wahlzettel schreiben. Gewählt ist in Wahlkreisen von drei Repräsentanten, wer den vierten Teil, in Wahlkreisen von fünf Repräsentanten, wer den siebenten Teil der Gesamtheit der Einzelstimmen auf sich vereinigt.

Von anderer Seite (Keller) wurde im Hinblick auf das Begehren gleichmässiger Volksvertretung Abschaffung des Ständerates, dagegen doppelte Beratung im NR verlangt. Diese Anträge wurden den 24. Juni 1884 mit sämtlichen andern im Verlaufe der Beratung vorgebrachten Revisionspunkten, in Betracht, dass in Bezug auf die einzelnen zu revidierenden Punkte keine Übereinstimmung besteht, dem BR in dem Sinne überwiesen, dass er darüber der BVers. Bericht und eventuell Anträge stellen solle.

Übers. Verh. der BVers. Juni 1884, Nr. 35; vgl. oben S. 460.

V. Im Dez. 1884 hatte der StR eine Debatte über proportionales Wahlverfahren auf Grund der Motion Herzog-Weber vom 10. Dez. betr. Art. 29 des Geschäftsregl. des Rates; der Motionssteller beantragte, diesen Artikel des Regl. dahin abzuändern, dass bei Kommissionswahlen, die der Rat selber und durch Listenskrutinium vornimmt, das proportionale Wahlsystem zur Anwendung zu kommen habe. Diesen Antrag lehnte der StR mit Beschl. vom 18. Dez. mit 23 gegen 12 Stimmen ab, nachdem die Mitglieder des

Rates zuvor ausseramtlich einen praktischen Versuch der Anwendung des Proportionalwahlverfahrens gemacht hatten.

Der vorgenommene Versuch — so lautet der Bericht eines Mitgliedes des StR — war nicht geeignet, der Sache neue Freunde zu erwerben. Das System Herzog, d. h. das System, das in Dänemark bei einigen indirekten Wahlen in den Reichsrat praktiziert wird, ist ganz dazu angetan, die Ausscheidung in geschlossene Parteien nur noch zu fördern. Wer nicht geschlossen nach seiner Parteiliste stimmt, wer auch nur in der Reihenfolge der Namen abweicht, stört das proportionale Resultat sofort zu Ungunsten seiner Partei. Wer so loyal sein will, die Minderheit selbst berücksichtigen zu wollen, liefert den Sieg dem Gegner aus. Der Apparat spielt nur dann richtig, wenn man jeden Wähler so zu sagen eidlich verpflichtet, so und nicht anders zu stimmen. Der Wähler muss eine reine Einlegmaschine für gedruckte Wahlzettel werden. Übers. Verh. der BVers. 1884, Nr. 38, B 1897 I 762.

VI. Im Jahre 1885 zog der NR den Ges.-Entw. über eidg. Wahlen und Abstimmungen in Beratung. In betreff des für die NR-Wahlen anzunehmenden Wahlsystems schied sich seine vorberatende Komm. in Mehrheit und Minderheit. Erstere befürwortete mit dem BR die Beibehaltung des bisherigen Systems der absoluten Majorität, letztere beantragte Aufnahme der Bestimmung, dass die Wahlen soweit möglich nach dem Grundsatz der proportionalen Vertretung erfolgen sollen. In welcher Weise dieser Grundsatz seine Ausführung zu finden hätte, darüber waren die Anhänger desselben nicht einig. Während von der einen Seite das System des sog. kumulativen Votums, von der andern dasjenige des sog. limitierten Votums vorgeschlagen wurde, beantragte die Minderheit der Komm., im Falle der Annahme des Grundsatzes, den BR mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage zu beauftragen. In der Abstimmung wurde der Antrag, den Grundsatz der Proportionalität aufzunehmen, mit 62 gegen 29 Stimmen verworfen.

Obschon schliesslich der Ges.-Entw. als Ganzes, wie er aus der artikelweisen Beratung hervorgegangen, bei der Schlussabstimmung verworfen wurde, so blieb doch der Entscheid des NR über die Frage der proportionalen Vertretung in seiner ganzen Bedeutung bestehen. Das Resultat war, wie der BR in seiner Botsch. vom 5. April 1887 festgestellt hat, dass dermalen für eine allgemeinere, ausgibigere Vertretung der Minderheiten nichts zu erreichen sei, und dass zu diesem Zweck nur noch die Frage der Wahlkreiseinteilung übrig bleibe, B 1887 I 762. Im StR wurde die Frage der

Wahlkreiseinteilung und proportionalen Vertretung nicht einlässlich behandelt, da der Rat den 9. Dez. 1885 auf den Ges.-Entw. zur Zeit nicht einzutreten beschloss.

Übers. Verh. der BVers. Dez. 1885, Nr. 9; Protokoll der Komm. des StR, vom 15.–17. Sept. 1885, B 1885 IV 215. Vgl. Nr. 175.

VII. Der Antrag, die Dreierwahlkreise als Maximalkreise gesetzlich festzusetzen, blieb bei den Räten im Jahre 1885 in Minderheit; immerhin wurde der BR den 22. Juni 1885 vom NR eingeladen, das BGes. vom 3. Mai 1881 betr. die Wahlen in den NR einer Revision zu unterwerfen und eine Vorlage zu einer neuen Wahlkreiseinteilung auszuarbeiten, B 1887 I 763. Dieser Vorlage vorgängig wurde die allgemeine schweiz. Volkszählung statt im Jahre 1890 schon im Jahre 1888 vorgenommen, A. S. n. F. X 130, und hierauf schlug der BR mit Botsch. vom 7. Juni 1889 der BVers. die Revision der eidg. Wahlkreiseinteilung vor. In den eidg. Räten aber wurde im Nov. und Dez. 1889 von der Minderheit (in der Komm. des NR vertreten durch Arnold, Théraulaz und Zemp) betont, dass, wenn man ihr entgegenkommen wolle, dies nicht durch Wahlkreisgeometrie, sondern durch das einzig richtige Mittel der proportionalen Vertretung zu geschehen habe. Im Bericht der Mehrheit der Komm. des NR vom 12. Nov. 1889 (Brenner) dagegen wurde u. a. vorgebracht:

Das proportionale Wahlsystem kann, vorausgesetzt dass dasselbe richtig, wünschbar und durchführbar sei, doch nur dann zur Einführung empfohlen werden, wenn die Schranken beseitigt werden, welche die BV für die Bildung der Wahlkreise für die Wahlen in den NR aufstellt.

Solange nicht die Wahlkreise aus Teilen verschiedener Kantone gebildet werden können, und solange daher Einer- und Zweierkreise als zulässig erklärt werden müssen, ist eine gerechte Proportionalität nicht zu erreichen. Es bedarf also, bevor an die Einführung des proportionalen Wahlsystems für die Wahlen in den NR gedacht werden kann, einer Änderung der BV . . . Die Frage, ob unter den geltend gemachten Voraussetzungen es wünschbar sei, das Recht der Minoritätenvertretung gesetzgeberisch zu regeln, ist von der Komm. nicht entschieden worden. Es hat nicht an Ansichten gefehlt, welche eine solche Regelung als wünschbar erachteten, während von anderer Seite ebenso bestimmt das proportionale Wahlsystem als prinzipiell verwerflich bezeichnet worden ist. Nach übereinstimmender Ansicht der Komm.-Mehrheit ist aber die Frage zum Entscheid nicht reif; nicht im Bund, sondern in den Kantonen und Gemeinden sollten zunächst diesbezügliche Erfah-

rungen gesammelt werden, und die Klagen der Minoritäten über unzulängliche Vertretung sind insbesondere so lange grundlos, als der StR auf den jetzigen Grundlagen beruht. B 1889 IV 755.

Als Vermittlungsantrag und um der Arbeiterpartei eine Vertretung zu sichern, stellten den 27. Nov. Curti, Grubenmann, Locher und Scheuchzer im NR die Motion:

> Der BR wird eingeladen, Ber. und Antrag darüber einzubringen, ob nicht die Art. 72 und 73 der BV in dem Sinne abgeändert werden könnten, dass bei den NRWahlen diejenigen sechs Kandidaten, welche in keinem einzelnen Wahlkreise das absolute Mehr erreichten, dennoch als gewählt zu betrachten seien, wenn sie in verschiedenen Wahlkreisen je über 10,000 Stimmen erhielten.

Für Erheblicherklärung dieser Motion stimmten jedoch den 2. Dez. 1889 nur 44 von 112 stimmenden Mitgliedern des NR.

Übers. Verh. der BVers. Dez. 1889. Nr. 35.

Und den 25. Sept. 1890 lehnte der NR mit 75 gegen 16 Stimmen folgende Motion Ador und 10 Mitunterzeichner vom 27. Juni ab:

> Der BR wird eingeladen, die verschiedenen Systeme der Proportionalvertretung allseitig zu prüfen und binnen Jahresfrist über die Möglichkeit ihrer Anwendung auf die Wahlen in den NR Bericht zu erstatten.

Übers. Verh. der BVers. Sept. 1890. Nr. 29.

VIII. In den folgenden Jahren kam die Frage der Proportionalwahl zunächst nicht mehr in den eidg. Räten zur Verhandlung, dagegen wurde das Proportionalwahlverfahren in verschiedenen Kantonen teils eingeführt, teils der Einführung nahe gebracht. Für die Einführung desselben bei den NRWahlen wurde ein Iniativvorschlag vorbereitet. Die am 22. April 1898 eingereichte Motion Wullschleger war der unmittelbare Anlass, dass der NR sich wieder mit der Frage befasste und zwar während der Tage vom 21.—23. Juni 1898. Die Diskussion endigte mit einer Ablehnung der Motion; immerhin sprachen sich nun 57 von 133 Mitgliedern für dieselbe aus.

Die Motion lautete:

> Der BR wird eingeladen, zu prüfen und bis zur nächsten Dezember-Session darüber Ber. und Antrag einzubringen, ob nicht durch entsprechende Revision der in Betracht fallenden Bestimmungen der BV oder nur des BGes. betr. die eidg. Wahlen und

Abstimmungen vom 19. Juli 1872 der Grundsatz der Proportionalität für die Wahlen in den Nationalrat anzuwenden sei.

Uebers. Verh. der BVers. Juni 1898, Nr. 48; Stenogr. Bulletin 1898, VIII S. 245 - 320.

IX. Es folgte nun im Jahre 1899 die sog. Doppelinitiative, das Initiativbegehren für die Proportionalwahl des NR in Verbindung mit dem für die Wahl des BR durch das Volk. Beide Begehren wurden in der Volks- und Ständeabstimmung vom 4. Nov. 1900 verworfen, entsprechend dem die Verwerfung empfehlenden Beschlusse der eidg. Räte vom 21. Juni, der im NR mit 73 gegen 45, im StR mit 24 gegen 15 Stimmen gefasst worden war.

B 1899 IV 441, 741; 1900 IV 775; Stenogr. Bulletin 1900, X S. 217 ff.; 443 ff.

X. Die von Prof. Hilty im Jahre 1882 vorgebrachten Erwägungen gegen die Einführung der Proportionalwahl wurden auch während der Verhandlungen des NR im Jahre 1898 und derjenigen der BVers. im Jahre 1900 vor allem aus geltend gemacht; Hilty fasste seine Auseinandersetzung in folgende Sätze zusammen:

Wir glauben unsere Auseinandersetzung am Schlusse kurz folgendermassen resumieren zu können:

1. Die Minoritätenvertretung nennt sich ein System und geht zugleich von der Behauptung aus, dass damit die Hauptübelstände des jetzigen Parteiwesens gehoben werden können. Sie muss also nicht allein ihre systematische Wahrheit und praktische Durchführbarkeit, sondern auch die hohe Wahrscheinlichkeit eines bedeutenden Erfolges in jener angedeuteten Richtung anschaulich zu machen vermögen. Sonst bleibt man im Zweifel besser bei dem unzweifelhaft einfacheren, gewohnheitsmässigeren, überall leicht anwendbaren und historisch hergebrachten Majoritätssystem.

2. Diesen Nachweis kann sie theoretisch deshalb nicht leisten, weil:

a. Die philosophische Begründung eines Rechtes von gewissen Minoritäten überhaupt unzureichend ist;

b. die berechtigten Minoritäten gar nicht definiert und auf die Dauer festgestellt werden können;

c. das eigentliche Minoritätensystem auf den grösseren Teil der notwendig immer bestehenden Wahlkreise gar nicht anwendbar ist;

d. alle einzelnen Ausführungssysteme den Zweck nicht vollständig erreichen können, ferner grossenteils für das Volk unverständlich und in einzelnen Fällen, wie z. B. bei komplizierten Minoritäten, oder bei Ergänzungswahlen, nicht brauchbar sind;

e. weil endlich der Geist der eidg. BV diesen Einrichtungen entgegensteht, indem eine sehr wirksame Minoritätenvertretung schon

besteht und überdies der Schwerpunkt des politischen Lebens nicht mehr in den repräsentativen Versammlungen liegt.

3. Der Nachweis kann für uns auch praktisch nicht geleistet werden, weil:

a. Die Minoritätenvertretung bisher eine zu geringe Erfahrung hinter sich hat und nirgends in der Welt systematisch und vollständig durchgeführt ist;

b. die Verhältnisse aller Staaten, in denen sie teilweise besteht, mit den eidgenössischen inkongruent sind, daher keine Schlussfolgerung zulassen;

c. weil namentlich die Minoritätenvertretung noch nirgends in einem Bundesstaate und nur in einem einzigen Beispiele in einer Republik besteht, die überdies kein ganz selbständiger Staat ist.

4. Die Übelstände, welche sich an das Majoritätssystem, wie an jede menschliche Einrichtung knüpfen, sind hingegen:

a. entweder überhaupt bloss zufälliger und lokaler Natur und in der Eidgenossenschaft, als solcher, noch nicht in hohem Grade vorhanden;

b. oder nicht grösser als sie wahrscheinlicherweise bei Einführung des Minoritätensystems auch sein würden; endlich

c. jedenfalls durch andere Einrichtungen, namentlich billige Wahlkreiseinteilung, Durchführung der Demokratie, bessere Volksbildung, ebenfalls und mit noch grösserer Wirksamkeit zu beseitigen.

Es ist daher dieses System, seitdem Wahlen in der Geschichte bestehen, bis auf den heutigen Tag das von der immensen Mehrheit aller Staaten allein angenommene gewesen.

5. Ein Versuch mit Wahlen nach irgend einem Minoritätensystem kann viel unschädlicher in kantonalen oder Gemeinde-Wahlgesetzen vorgenommen werden, die ohne grosse Erschütterung wieder abgeändert oder beseitigt werden können und stets einer Kontrolle von Seite höherer Behörden unterliegen; es ist daher nicht rätlich, den allerersten Versuch in der Schweiz gerade mit dem eidgenössischen Wahlgesetze zu machen.

6. Eventuell ist die Wahl der Ständeräte mit kumulativem Votum, oder die Zulassung des kumulativen Votums in denjenigen eidgenössischen Wahlkreisen, welche einen ganzen Kanton (beziehungsweise Halbkanton) umfassen, die für uns empfehlenswerteste Art der Minoritäten-Vertretung.

XI. Prof. Hagenbach-Bischoff, einer der eifrigsten Befürworter des Proportionalwahlverfahrens, fasste die Vorzüge des von ihm empfohlenen proportionalen Wahlverfahrens der Listenkonkurrenz

gegenüber den Übelständen des absoluten Mehres wie folgt zusammen:[1])

Die Wahl liefert unter allen Umständen ein richtiges Bild der Wählerschaft, indem alle Parteien entsprechend ihrer Grösse in der Vertretung Platz finden, und zwar wird dies in notwendiger Weise durch das Verfahren selbst bewirkt, ohne dass Zufall, Wahlkreisgeometrie oder andere Manöver einen störenden Einfluss ausüben können. Sämtliche Gruppen des Volkes und nicht nur der Mehrheitspartei wirken dann durch ihre Vertreter nach Kräften mit bei der Sorge für das öffentliche Wohl, und so tritt an die Stelle der durch das System des absoluten Mehres so sehr geförderten Parteiherrschaft im wahren Sinne des Wortes die Volksherrschaft oder Demokratie. Allerdings wird auch hier, und zwar mit vollem Rechte, der Entscheid stets der Mehrheit der Vertretung zukommen, und die überstimmten Mitglieder werden sich fügen müssen; aber sie werden das tun ohne Groll und Verdrossenheit im Gefühle der demokratischen Pflicht, da sie wissen, dass die Mehrheit der Vertretung auch der Mehrheit des Volkes entspricht, dass sie bei der Beratung mitwirken und ihre Ansicht vertreten durften, und dass sie hinwiederum bei der Abstimmung über eine andere Frage sich auch des Sieges werden freuen können.

Unnatürliche Allianzen haben keinen Sinn mehr, da auch die kleinen Gruppen unter allen Umständen ohne jede fremde Hilfe sich selbst helfen können und so oft zu einem Vertreter gelangen, als die Wahlzahl in der Zahl ihrer Angehörigen enthalten ist.

Konzessionen werden ganz überflüssig, indem alle für sich sorgen können; je mehr ein jeder ganz nach seiner Überzeugung stimmt, um so besser wird auch das Resultat dem Gesamtwillen entsprechen.

Die Parteileidenschaft wird in die richtigen Grenzen zurückgedrängt. Die Wahl bleibt immer noch ein Kampf, aber nicht um Alles oder Nichts, sondern um Mehr oder Weniger, wobei der Erfolg jeder Partei genau der Stärke entspricht; es wird deshalb auch nach der Wahl ein von wahrem Patriotismus getragener Geist der Versöhnung das gemeinsame Schaffen der von verschiedenen Parteien gewählten Vertreter befruchten.

Die Entschuldigung des Fernbleibens von der Wahl, weil man ja doch am Resultate nichts ändern kann, ist nicht mehr zulässig; denn jeder, der nur so viel Gesinnungsgenossen hat als die Wahlzahl beträgt, ist sicher, zum Erfolge das Seinige beizutragen.

Die so lästigen und oft schlecht besuchten zweiten Wahlgänge

---

[1]) Vgl. Hagenbach-Bischoff, Die Frage der Einführung einer Proportionalvertretung statt des absoluten Mehres, Basel 1888; Th. Curti, Schweiz. Volksrechte a. O., S. 145 ff., 170 ff.

fallen weg, da das proportionale Wahlverfahren leicht so eingerichtet werden kann, dass unter allen Umständen mit einem Wahlgang alle Vertreter gewählt sind.

4. Die Repräsentationsbasis.[1])

169. Den 8. und 11. März 1876 schritten die eidg. Räte über eine Petition der landespolitischen Abteilung des Arbeiterbundes von Basel und Umgebung zur Tagesordnung. Die Petenten verlangten:

> Die BVers. möchte den Art. 72 der BV der Bevölkerung von Basel-Stadt gegenüber zur Wahrheit machen und beschliessen, die genannte Bevölkerung besitze, sofern ein genügender Nachweis dafür erbracht werden könne, dass sie die Zahl von 50,000 Seelen überschritten habe, das Recht auf drei Vertreter im NR, und es sei die Reg. von Basel-Stadt ermächtigt, das Nötige zur Vervollständigung der baselstädtischen Vertretung im genannten Rate anzuordnen.

Der BR begründete in seiner Botsch. vom 20. Dez. 1875 an die BVers. den von der letztern zum Beschluss erhobenen Antrag in folgender Weise:

Der Art. 72 der BV besagt, dass auf je 20,000 Seelen der Gesamtbevölkerung ein Mitglied in den NR gewählt werde, und dass eine Bruchzahl von über 10,000 Seelen für 20,000 Seelen gerechnet werde. Um die Bevölkerungszahl auszumitteln, werden alle 10 Jahre eidg. Volkszählungen vorgenommen; die letzte hat im Jahre 1870 stattgefunden, welche laut Beschl. vom 21. Juli 1871 (A. S. X 515) eine Wohnbevölkerung von 47,040 Seelen für Basel-Stadt auswies. Nach Art. 2 dieses Beschlusses ist diese Bevölkerungszahl bis zur Vornahme einer neuen eidg. Volkszählung massgebend. Mit Rücksicht auf diesen Beschluss wurde sodann den 20. Juli 1872 ein BG (A. S. X 924) erlassen, nach welchem dem Kt. Basel-Stadt die Wahl zweier Mitglieder in den NR eingeräumt wurde. Die Ansicht, dass diese Gesetze mit dem Wortlaut der BV nicht im Einklang seien, daher nicht Anwendung finden dürfen, sobald der Nachweis z. B. durch eine kantonale Volkszählung erbracht sei, dass sich die Seelenzahl von Basel-Stadt auf 50,000 belaufe, ist offenbar eine unrichtige. Die BV stellt nur einen bestimmten Grundsatz auf, die Ausführung desselben musste besondern Erlassen anheimgestellt bleiben. Es ist klar, dass zur Feststellung der Bevölkerung der Schweiz und der Kantone Volkszählungen vorgenommen werden müssen, auf welche gestützt die Verteilung der Mitglieder des NR auf die einzelnen Kantone stattzufinden hat. Eine einmal aufgestellte Skala muss notwendiger Weise auf eine bestimmte Zeit einen festen Bestand

---

[1]) Vgl. auch oben S. 155 ff., 327 ff. (Ziff. VI—XV); 458, 459.

haben und kann nicht jeden Augenblick einem Wechsel unterworfen werden, wenn nicht Unzukömmlichkeiten der verschiedensten Art stattfinden sollen.

B 1875 IV 1270; Übers. Verh. BVers. März 1876, B 1876 I 16, II 312, 1877 II 50.

170. Den 14. Dez. 1897 stellten im NR Amsler und Genossen folgende Motion:

> Der BR wird eingeladen, eine Volkszählung so rechtzeitg durchzuführen, dass die Integralerneuerung des Nationalrates im Herbst 1899 auf der neuen Grundlage erfolgen kann.

Diese Motion wurde Tags darauf auch im StR von O. Blumer und Genossen eingebracht. Bei ihrer Behandlung im NR am 17. Dez. wurde sie begründet unter Hinweis darauf, dass Art. 72 und 73 der BV fortwährend wirkende Postulate bilden, in dem Sinne, dass überall da, wo ein Landesteil eine Bevölkerungszunahme wahrscheinlich machen könne, welche ihm Anspruch auf vermehrte Vertretung sichere, jene Zunahme durch offizielle Zählung zu erwahren sei; das Gesetz habe diesen verf.-mässigen Vorschriften nicht derogieren können. Wenn man aber soweit nicht gehen wolle, in der Unterlassung einer Zählung eine eigentliche Verletzung jener Vorschriften zu erblicken, so leuchte doch ein, dass die Anordnung einer solchen Zählung jedenfalls mit der Verf. nicht im Widerspruch stehe, und unter dieser Voraussetzung müssen Erwägungen der Zweckmässigkeit und Billigkeit den Ausschlag geben. Nun beruhe die jetzige Vertretung des Kts. Zürich auf der Basis einer 1888 gezählten Wohnbevölkerung von 339,000 Seelen (genau: 337,183), während an Hand der amtlichen kantonalen Statistik behauptet werden dürfe, dass diese Bevölkerung sich heute um mindestens 80,000 Seelen höher stelle. Es ergebe sich daraus, wie sehr verkürzt der Kanton Zürich und insbesondere der erste eidg. Wahlkreis dastünde, wenn die nächste für die Wahlen in den NR massgebende Volkszählung erst 12 Jahre nach derjenigen von 1888 stattfinden würde, um die vom Gesetze geforderte Periodizität der 10 Jahre wieder herzustellen. Das Begehren der zürcherischen Abgeordneten dürfe um so eher auf Zustimmung rechnen, als ja auch die minimalsten politischen Rechtsansprüche der schweiz. Bürger in den eidg. Räten mit exemplarischer Gründlichkeit untersucht und behandelt zu werden pflegen, während es sich hier um eine Frage von grosser politischer Tragweite handle. In zweiter Linie falle auch die Frage der ökonomischen Ansprüche

in Betracht, welche der Kanton Zürich auf Grund seiner stark angewachsenen Wohnbevölkerung an den Ertrag des Alkoholmonopols zu erheben im Falle sei, und denen man kaum gerecht werden könne, bevor jenes Wachstum durch den Bund konstatiert sei. Die Furcht vor ausländischen Elementen in den der Entwicklung fähigsten schweiz. Landesteilen, zu denen vorab auch Zürich gehöre, dürfe vor der geforderten Massnahme, welche der Gerechtigkeit und Billigkeit durchaus entspreche, in keiner Weise zurückschrecken. Vgl. Protokoll des NR vom 17. Dez. 1897.

Die Motion wurde vom NR den 17. Dez. in der folgenden abgeänderten Fassung als erheblich erklärt:

> Der BR wird eingeladen, auf die nächste Session der BVers. Ber. und Antrag zu erstatten, ob nicht eine Volkszählung so rechtzeitig durchzuführen sei, dass die Integralerneuerung des Nationalrates von 1899 auf der neuen Grundlage erfolgen könne.

Erheblich erklärt wurde vom NR auch eine während der obigen Verhandlungen von Hochstrasser, Fonjallaz und Genossen eingereichte Motion folgenden Inhalts:

> Der BR wird eingeladen, die Frage zu prüfen und darüber Ber. zu erstatten, ob es nicht angezeigt wäre, vor Durchführung der Volkszählung von 1898 den Art. 72 der BV in dem Sinne zu revidieren, dass für die Wahlen in den Nationalrat ausschliesslich die Bevölkerung schweizerischer Nationalität als Grundlage zu gelten hätte.

Diese Motion wurde begründet unter Hinweis darauf, wie die grossen Städte und Städtekantone dadurch, dass die Ausländer, welche an und für sich weder die aktive noch die passive Wahlfähigkeit besitzen, doch bei Bemessung der nationalen Vertretung mitzählen, gegenüber den andern, hauptsächlich gegenüber den Landwirtschaft treibenden Kantonen in geradezu ungebührlicher Weise privilegiert erscheinen. Innerhalb der Grenzen der einzelnen Kantone, so vorab im Kanton Zürich, habe man in dieser Richtung mit Bezug auf die Vertretung in den kant. Behörden Abhilfe geschaffen. Was in den Kantonen, sollte aber auch im Bunde Rechtens sein.

Vgl. Protokoll des NR vom 17. Dez. 1897.

Am gleichen 17. Dez. erklärte der Motionssteller O. Blumer im StR, dass er, mit Rücksicht auf die Erledigung der Motion Amsler im NR, auf die Behandlung seiner Motion verzichte.

Übers. Verh. der BVers. Dez. 1897, Nr. 51a, 51b, 55.

Der BR beantragte hierauf in seinem Ber. vom 6. April 1898: es sei den beiden Motionen keine Folge zu geben. Dies beschloss der NR den 18. April, worauf der StR den 20. April, unter Vormerkung am Protokoll, Nichteintreten beschloss in Rücksicht darauf, dass der BR auf Verlangen des NR Bericht erstattet habe, dieser sich aber mit diesem Ber. befriedigt erklärt und nicht beschlossen habe, dass überhaupt etwas geschehe, wobei der Umstand, dass der Ber. des BR an die BVers. und nicht nur an den NR erstattet sei, belanglos sei.

Übers. Verh. der BVers. April 1898, Nr. 7; Neue Zürcher Zeitung vom 20. April 1898.

Hochstrasser, Fonjallaz und Genossen haben seither den Weg der Volksinitiative beschritten; im Frühjahr 1902 wurde ein ordnungsgemässes Volksinitiativbegehren betr. Wahl des BR nach Massgabe der schweizerischen Bevölkerung (Änderung des Art. 72 der BV) eingereicht. Dieses Begehren ist zur Zeit bei der BVers. anhängig. Vgl. B 1902 II 475.

Der BR führte in seinem erwähnten Berichte vom 6. April 1898 unter anderm folgendes aus:

1. Ein Verfahren, das den grundsätzlichen Forderungen der Motion Amsler entspräche, würde nicht nur Unzukömmlichkeiten der verschiedensten Art zur Folge haben; man wird dasselbe als verständigerweise gar nicht durchführbar bezeichnen dürfen. Oder betrachten wir, wie das sich in Wirklichkeit gestalten würde, wenn man anerkennen wollte, «dass überall da, wo ein Landesteil eine Bevölkerungszunahme wahrscheinlich machen könne, welche ihm Anspruch auf vermehrte Vertretung sichere, jene Zunahme durch offizielle Zählung zu erwahren sei». Wird angenommen, dass seit dem 1. Dez. 1888 bis zum gleichen Tage 1898 die Bevölkerung jedes Kantons alljährlich in gleicher Anzahl zugenommen habe, welche als Durchschnitt für den Zeitraum von 1880—1888 oder aber einzelnen Orts durch neuere kantonale (Neuenburg) oder städtische Zählungen (z. B. Zürich) nachgewiesen wurde, so ergibt das auf den 1. Dez. 1898 kantonsweise Bevölkerungszahlen, die im ganzen eine Vertretung von 157 Nationalräten zur Folge hätten, statt der gegenwärtigen 147 auf Grund der Zählung von 1888. Man darf also sagen, dass während des letzten Jahrzehnts durchschnittlich in jedem Jahre einmal in irgend einem Landesteile die Wahrscheinlichkeit einer Bevölkerungszunahme eingetreten ist, der nach der Motion Amsler auch eine vermehrte Vertretung hätte folgen müssen — falls jene Zunahme vorerst durch eine amtliche Volkszählung erwahrt worden wäre. Das ergebe also neben den gewöhnlichen eidgenössischen Volks-

zählungen noch jedes Jahr in irgend einem Kantone eine besondere Nationalratsvolkszählung, z. B. im Jahre 1889 in Zürich, 1890 in Genf, 1891 in St. Gallen, 1892 in Basel, 1893 wieder in Zürich u. s. w. In der Tat hätten die letztern Zählungen jedesmal wenigstens einen ganzen Kanton zu umfassen, da die Zahl der Vertreter kantonsweise festgestellt und erst nachher auf die Landesteile oder Wahlkreise verteilt wird. Folgerichtig würden diese Zählungen sodann auch in jenen Kantonen vorzunehmen sein, für die in der Zwischenzeit die Wahrscheinlichkeit einer Verminderung der Bevölkerung statt einer Vermehrung eingetreten wäre. Dazu die jedesmalige Zuteilung des neuen Vertreters an einen der bestehenden Wahlkreise oder eine neue Umschreibung der letztern. Es würde unter diesen Umständen kaum zu umgehen sein, die beiden eidg. Räte mit einem ständigen Wahlkreisausschusse zu versehen.

Allerdings wäre auch im Sinne der Motion Amsler eine Lösung denkbar, bei der jene besondern Nationalratsvolkszählungen überflüssig würden; man wird sogar sagen müssen, dass sie der Motion noch besser entspräche. Der Motionssteller hat nämlich selbst daran erinnert, dass die Bevölkerungszahl nicht bloss als Masstab für die Zahl der Vertreter in den Nationalrat, sondern gleichzeitig auch als Masstab für die kantonsweise Verteilung der Reineinnahmen aus dem Alkoholmonopol vorgeschrieben ist. Es ist nicht einzusehen, wie sich auf dem Boden der Motion etwas stichhaltiges gegen die Forderung einwenden liesse, dass um jener Verteilung willen eine eidg. Volkszählung in der ganzen Schweiz eigentlich jedes Jahr vorzunehmen sei. Man darf es wohl als überflüssig betrachten, die Untunlichkeit eines solchen Begehrens eingehend zu erörtern.

2. Niemand wird behaupten, dass die gegenwärtige Vertretung nach dem Masstabe der Gesamtbevölkerung etwas durchaus und unter allen Umständen Vollkommenes sei, dass sie nach keiner Seite hin theoretische Mängel darbiete. Diese Eigenschaft kommt keiner staatlichen Einrichtung zu, auch nicht der Vertretung nach dem Masse der schweizerbürgerlichen Bevölkerung oder nach der Zahl der Stimmberechtigten. Wenn man die lebhaften Verhandlungen nachliest, die über diese verschiedenen Grundlagen der Volksvertretung vor wenigen Jahren im zürcherischen KRate[1]), und die nicht minder lebhaften, die seiner Zeit im waadtländischen Verf.-Rate[2]) geführt wurden, so sieht man, dass in der Tat jedem jener drei Systeme Gutes und Schlechtes nachgesagt werden kann, und niemand zweifelt daran, dass dies allseitig mit der gleich aufrichtigen Überzeugung geschehen ist. Aber

[1]) Vgl. oben Nr. **53** Ziff. VI; Sträuli a. O., S. 159—162.
[2]) Vgl. oben Nr. **86**, S. 360.

selbst wenn es nicht bestritten würde, dass, theoretisch genommen, dem einen jener Systeme durchaus der Vorzug gebühre, so wäre das für sich einzig doch nicht entscheidend. Es mag etwas vom Katheder herab und in Lehrbüchern als das Richtigste dargestellt werden können, für die Gesetzgebung eines Volksstaates ist doch erst das das Richtigste, was auch im allgemeinen Bewusstsein und in der Volksanschauung als solches Anerkennung gefunden hat.

Wie es sich in letzterer Beziehung in der Schweiz verhält, darüber gibt lehrreichen Aufschluss folgende Zusammenstellung über die Frage, auf welchen Grundlagen die kantonalen Volksvertretungen[1]) eingerichtet sind.

a. Die kant. Volksvertretungen im Jahre 1897:

Zwei Kantone (Thurgau und Waadt) wählen nach der Zahl der Stimmberechtigten, 5 Kantone (Zürich, Luzern, Uri, Nidwalden und Tessin) nach der Zahl der schweizerbürgerlichen Bevölkerung, die übrigen 18 Kantone nach der Gesamtbevölkerung.

b. Die kant. Volksvertretungen im Jahre 1864.

Während 1 Kanton (Nidwalden) überhaupt von einer bestimmten Verteilung absieht und 2 Kantone (Appenzell I.-Rh. und Tessin) allen — noch so ungleich grossen — Wahlkreisen die gleiche Vertretung einräumen, wählen daneben 5 Kantone (Schwyz, Zug, Aargau, Thurgau und Baselstadt, letzterer wenigstens der Hauptsache nach) nach der Zahl der Stimmberechtigten, die übrigen 17 Kantone nach Massgabe der Gesamtbevölkerung.

c. Die kant. Volksvertretungen im Jahre 1844:

Während 4 Kantone (Uri, Appenzell I.-Rh., Tessin und Obwalden, letzterer mit einer Ausnahme für 2 Gemeinden) jedem Wahlkreise die gleiche Vertreterzahl einräumen, 2 Kantone (Aargau und Baselstadt, letzterer wenigstens der Hauptsache nach) die Zahl der Stimmberechtigten, 2 Kantone (St. Gallen und Wallis) die schweizerbürgerliche Bevölkerung, 1 Kanton (Neuenburg) die kantonsbürgerliche Bevölkerung als Masstab der Vertretung aufstellen, und bei 3 Kantonen (Nidwalden, Zug und Schaffhausen) überhaupt ein bestimmter Masstab nicht sicher zu erkennen ist, erfolgt in den 13 übrigen Kantonen die Vertretung nach Massgabe der Gesamtbevölkerung, wobei immerhin einige Orte (z. B. Zürich, Bern) gewisse beschränkte Ausnahmen aufweisen.

---

[1]) Es ist darauf hinzuweisen, dass mit Einführung des Proportionalwahlverfahrens die Stimmberechtigten, und nur sie, die Repräsentationsbasis bilden sollten, sofern man überhaupt der Grundidee des Proporzes treu bleiben will, wonach im Repräsentationskörper die verschiedenen politischen Parteien, nach denen sich die Stimmberechtigten gruppieren, sozusagen photographisch genau vertreten sein sollen.

Dieser geschichtliche Rückblick über die Grundlage der Volksvertretung zeigt:

Für die Vertretung nach der Zahl der Stimmberechtigten — dieser einzig konsequenten Folgerung aus dem, was zur Begründung der Motion Hochstrasser vorgebracht wurde — ist in der neueren konstitutionellen Entwicklung ein entschiedener Rückgang nachgewiesen. Von den 2 Kantonen, die dieses System schon im Jahre 1844 hatten, hat keiner, und von den 5 Kantonen, die dasselbe im Jahre 1864 hatten, hat ein einziger dasselbe bis heute beibehalten, und diesem letztern hat sich auch seit 1864 nur ein weiterer Kanton zugesellt. Der einmal gewonnenen erheblicheren Ausdehnung ist wieder eine ebensolche Einschränkung nachgefolgt, so dass auch heute die Zahl der Stimmberechtigten nur in 2 Kantonen als Masstab der Volksvertretung dient — wie dies schon vor 50 Jahren der Fall war.

Einer grösseren Bevorzugung hatte sich bei den neuern Verf.-Änderungen die Volksvertretung nach der Zahl der schweizerbürgerlichen Bevölkerung zu erfreuen. Wohl haben die 2 Kantone (St. Gallen und Wallis), die diesen Masstab schon im Jahre 1844 handhabten, ihn später wieder aufgegeben, so dass derselbe denn auch im Jahre 1864 in keinem Kantone in Geltung war; doch ist derselbe seither wieder in das kantonale Verf.-Recht eingeführt worden. Von den heutigen Verfassungen, die diesen Masstab vorschreiben, ist die von Nidwalden, vom Jahre 1877, die älteste; ihr folgten Luzern im Jahre 1882, Uri im Jahre 1888, Tessin im Jahre 1892 und Zürich (durch eine Partialrevision) im Jahre 1894.

Wenn es beim ersten Anblicke scheinen mag, dass dieser mehrfache Übergang zu einer neuen Vertretungsgrundlage dafür spreche, dass eben diese Grundlage in den Rechtsanschauungen der neueren Zeit als die richtigste anerkannt werde, so zeigen doch die folgenden Betrachtungen, dass ein solcher Schluss allermindestens als ein voreiliger bezeichnet werden darf. In der Tat wählen heute 5 Kantone ihre Volksvertreter nach der Zahl der schweizerbürgerlichen Bevölkerung, während dies im Jahre 1864 in keinem Kantone der Fall war; aber im Jahre 1864 wählten auch 5 Kantone die Volksvertreter nach der Zahl der Stimmberechtigten — und heute ist dies nur noch in zweien der Fall. Es weist letzteres darauf hin, dass auch in verfassungsrechtlichen Schöpfungen etwa Proben und Versuche gemacht werden, von denen sich in der nachfolgenden Erfahrung nicht alle bewähren. Wodurch kann man begründen, dass diese Bewährung im besondern für die Vertretung nach der Zahl der Schweizerbürger durch die bisherigen Erfahrungen bereits nachgewiesen sei, da diese Erfahrungen vorwiegend noch so kurzzeitige sind? Und wie sollte überhaupt und irgendwann die Rechtsanschauung von 5 Kantonen mehr beweisen und

mehr Geltung haben, als die von 18 Kantonen, die ihrer Volksvertretung heute noch die Gesamtbevölkerung zu Grunde legen? Dass letzteres keineswegs geschieht aus blossem Hange am Hergebrachten oder wegen der Schwierigkeiten einer Neuerung, geht daraus hervor, dass von jenen 18 Kantonen nicht weniger als 14 ihre Verfassung geändert haben, seit durch die nidwaldnerische Verfassung von 1877 die Volksvertretung nach der Zahl der Schweizerbürger als Beispiel zur Nachahmung aufgestellt worden war. So lassen diese verfassungsrechtlichen Entwicklungen der Kantone viel eher annehmen, dass in den Rechtsanschauungen der schweiz. Bevölkerung die Volksvertretung nach der Gesamtbevölkerung heute noch die überwiegendere Anerkennung habe, als die nach der blossen schweizerbürgerlichen Bevölkerung. Dass aber diese Anschauungen verschiedene seien, je nachdem es sich um die Volksvertretung im Bunde oder um die in den Kantonen handelt, dafür wird kaum auch nur der schwächste Anhaltspunkt namhaft gemacht werden können.

3. Durch die eine Motion ist die gegenwärtige gesetzliche Ordnung der Volkszählung, durch die andere die gegenwärtige verfassungsgemässe Ordnung unserer nationalen Volksvertretung in Frage gestellt worden. Niemand verkennt die grosse Bedeutung, die den beiden angefochtenen Einrichtungen in unserm Staatswesen zukommt. Für die Volksvertretung ist dies ohne weiteres klar; aber auch für die Volkszählung, sobald man sich der mannigfaltigen Dienste erinnert, die sie in den verschiedensten Zweigen der öffentlichen Verwaltung, sowie für die allgemeine Kenntnis des Landes und seiner Bevölkerung zu leisten hat. Nun ist zu sagen: je bedeutender eine öffentliche Einrichtung ist, desto vorsichtiger sollte man sein, um kleiner oder vorübergehender Unebenheiten willen, die man zu bemerken glaubt, jene Einrichtung sofort in Frage zu stellen und derselben durch gar zu leichte Änderungen den Stempel der Unsicherheit aufzudrücken. Wichtige Einrichtungen ändert man wohl grundsätzlich und auf Dauer, aber nicht um Interessen willen, die zu häufig wechseln, sich ablösen und so fortwährend neue Änderungen hervorrufen müssten. Vgl. B 1898 II 677.

5. Die Prüfung und Anerkennung der Wahlen in die Bundesversammlung.

171. Wahlprüfung bei NRWahlen, staatsrechtliche Beschwerde bei StRWahlen. Den 29. Okt. 1893 fanden die Erneuerungswahlen in den NR statt; im Kanton Genf wurden gleichzeitig die Wahlen der Abgeordneten zum StR vorgenommen. «In Gemässheit des Art. 10 des BG vom 19. Juli 1872 betr. die eidg. Wahlen» reichte das radikal-liberale Wahlkomite

von Genf den 4. Nov. beim Genfer Staatsrat eine Beschwerde über die Wahlen vom 29. Okt. ein, mit dem Ansuchen, dieselbe der zuständigen Behörde zu übermitteln, und mit dem Begehren, es möge die Wahl des Herrn Rutty zum Mitglied des NR und die Wahl des Herrn Odier zum Mitglied des StR als ungiltig erklärt werden. Diese Beschwerde übermittelte der Staatsrat den 8. Nov. dem BR, gleichzeitig im Sinne des Art. 11 des erwähnten BGes. sein Gutachten über die Beschwerde erstattend.

Mit Rücksicht darauf, dass die Rekurrenten in den zwei Richtungen, in denen sie Beschwerde führen, nämlich in bezug auf die Führung der Stimmregister und in betreff angeblicher Wahlbestechungen, keine einzige Thatsache mit Angabe von Namen, Zeit und Ort anführen, keine Gemeinde namhaft machen, in der die Ungehörigkeiten vorgekommen sein sollen, sondern sich auf allgemeine Behauptungen beschränken, erklärte der Staatsrat sein Gutachten als ein vorläufiges und behielt sich insbesondere in Hinsicht auf die behaupteten Wahlbestechungen die Anhebung einer einlässlichen Untersuchung vor, von deren Resultat er dem BR, zur Vervollständigung des dermaligen vorläufigen Berichtes, Kenntnis geben werde. In Hinsicht auf den Beschwerdepunkt betr. die Stimmregister glaubte der Staatsrat allerdings jetzt schon annehmen zu dürfen, dass derselbe unbegründet sei; denn es ist für die Wahlen vom 29. Okt. alles angeordnet worden und geschehen, was die Gesetze über die Anfertigung und Bereinigung der Stimmregister vorschreiben, und nach den Verhandlungsprotokollen der Wahlbureaux ist an keinem der 47 Abstimmungsorte des Kantons irgend eine Reklamation erhoben oder Protestation eingegeben worden, ebensowenig bei der am 30. Okt. behufs Zusammenstellung der Resultate in Genf stattgehabten Verhandlung des grossen Wahlbureaus.

Aus den vom Staatsrat eingereichten Belegen ergibt sich, dass die Rekurrenten sich weigern, von einer kant. Amtsstelle über ihre Beschwerdepunkte sich verhören zu lassen, und erklären, nur den BOrganen Rede und Antwort stehen zu wollen. Sie gehen dabei von der Ansicht aus, dass die KReg. den Rekurs einfach an die zuständigen BBehörden zu leiten habe, denen dann alles weitere zukomme. Die KReg. dagegen verweist mit Bezug auf die NRWahl auf Art. 11 des BGes. vom 19. Juli 1872, wonach sie berechtigt und verpflichtet ist, über eine Wahlbeschwerde Erhebungen zu machen,

um ihr Gutachten darüber abgeben zu können, und beansprucht in Hinsicht auf die StRWahl die Kognition über die Beschwerde für die Kantonsbehörden, indem diese Wahl als eine der Kantonalsouveränetät unterstellte kant. Wahl zu betrachten sei.

Der BR hat hierauf, den 17. Nov. 1893, dem Staatsrate von Genf zu eigenen handen und zu handen der Rekurrenten eröffnet, dass er, im Hinblick auf die Art. 1, 10, 11 und 29 des BGes. vom 19. Juli 1872 betr. die eidg. Wahlen, den vorliegenden Rekurs nebst der Vernehmlassung des Staatsrates dem schweiz. NR. zuleiten werde, damit diese Behörde in betreff der beanstandeten Wahl Rutty die ihr gutscheinenden Schlussnahmen treffen könne; sodann teilte der BR dem Staatsrate mit: Der BR ist nicht im Falle, die ihm auf Grund des zit. BGes. übermittelte Beschwerde betr. die Wahl Odier zum Mitglied des Ständerates entgegenzunehmen. Denn das Verfahren bei der Wahl der Abgeordneten in den StR wird durch die kant. Gesetzgebung geregelt; diese Wahlen erscheinen nach Massgabe der gegenwärtig geltenden Bestimmungen der BV und des BGes. als kantonale Wahlen, wenn sie auch kraft einer BVorschrift vorgenommen werden müssen; demgemäss hat auch der StR in Abweichung der Stellung des NR die Mandate seiner Mitglieder nicht mit Bezug auf die Giltigkeit des sie betreffenden Wahlaktes, sondern nur in Ansehung der das Mandat feststellenden, von der zuständigen kant. Amtsstelle auszufertigenden Wahlurkunde zu prüfen; vgl. Art. 3 des Geschäftsregl. des schweiz. StR vom 7. Dez. 1849 und Art. 10, 27 und 29 des zit. BGes. vom 19. Juli 1872.

Der BR muss es daher ablehnen, den vorliegenden Rekurs dem StR oder einer andern BBehörde zuzuleiten; er kann aber denselben beim gegenwärtigen Stand der Sache auch nicht selbst behandeln; denn nach Massgabe des Organisationsges. über die BRechtspflege vom 22. März 1893 (Art. 189 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 178, Ziff. 1, und 190) und der bestehenden Praxis können Beschwerden an die BBehörden betr. kantonale Wahlen und Abstimmungen nur gegen kantonale Verfügungen und Erlasse erhoben werden und sind daher vom BR erst dann zu behandeln, wenn die zuständigen kant. Instanzen die Sache behandelt haben. Aus den Akten geht nicht mit genügender Deutlichkeit hervor, welche kant. Behörde in Genf zur Entscheidung über Wahleinsprachen berufen ist. Es scheinen in dieser Beziehung zwischen dem Staats-

rat und den Rekurrenten widersprechende Ansichten zu walten. Unter diesen Umständen bleibt dem BR zunächst nichts anderes übrig, als neue und vollständige Erklärungen hierüber abzuwarten.

Den 12. Dez. 1893 zog das radikal-liberale Wahlkomite von Genf die Beschwerde zurück, womit die Angelegenheit erledigt war; Tags darauf, den 13. Dez., validirte der NR die Wahl Rutty, während Odier schon den 4. Dez. definitiv als StR in Funktion getreten war. B 1893 IV 896, V 171, 770; Uebers. Verh. der BVers. Dez. 1893, Nr. 1; B 1894 II 42.

172. Die NRWahlen vom 30. Okt. 1881 im 40. eidg. Wahlkreise (Tessin).

BBeschl. vom 13. Dez. 1882, 11. April 1883 betr. den Rekurs der Reg. von Tessin in Sachen der NRWahlen im 40. eidg. Wahlkreise, B 1883 II 517. — Beschwerde des Staatsrates des Kts. Tessin vom 28. Nov. 1881 gegen den Beschl. des BR vom 22. Nov. 1881, B 1881 IV 706, Schreiben des Staatsrates des Kts. Tessin vom 22. Nov. 1881 bei Übermittlung der Akten über die NRWahl vom 30. Okt. 1881, B 1881 IV 978; Übers. Verh. der BVers. Dez. 1881, Nr. 1. Schreiben des Staatsrates des Kts. Tessin an den BR vom 11. Jan. 1882, B 1882 I 148. Ber. der Spezialkomm. des NR betr. die NRWahlen im 40. eidg. Wahlkreise vom 2. Juni 1882 (Stössel, Brunner, Philippin), B 1882 III 267. Vgl. B 1882 II 773, 1884 II 760.

Den 30. Okt. 1881 fanden die Erneuerungswahlen in den NR statt. Im 40. eidg. Wahlkreis (Tessiner-Wahlkreis, umfassend den Bezirk Mendrisio und vom Bezirk Lugano die Kreise Lugano, Ceresio, Carona, Agno und Pregassona; Zweierwahlkreis, BGes. vom 3. Mai 1881, A. S. n. F. V 449)[1]) fielen nicht unerhebliche Unregelmässigkeiten bei Vornahme der Wahl vor. Den 9. Nov. publizierte der Tessiner Staatsrat das Ergebnis der Wahl und erklärte hierbei den Adv. Mass. Magatti als gewählt, mit der weitern Erklärung, dass keiner der übrigen Kandidaten die gesetzlich erforderliche absolute Mehrheit der Stimmen erreicht habe, indem die für die Feststellung der absoluten Mehrheit zu berechnende Zahl der Stimmzettel 7319 betrage, somit die absolute Mehrheit auf 3660 Stimmen anzusetzen sei und die Kandidaten folgende Stimmenzahl erhalten haben:

Adv. Mass. Magatti von Lugano	3683
Adv. Carlo Battaglini von Cagialto	3658
Erennio Spinelli von Sagno	3650
Oberst Cost. Bernasconi von Chiasso	3632.

Der Staatsrat berief den 17. Nov. auf den 27. gleichen Monats die Wähler des 40. Wahlkreises zu der Wahl eines zweiten Ab-

[1]) Vgl. auch oben S. 459.

geordneten in den NR neuerdings ein. Den 22. Nov. aber verbot der BR auf telegraphischem Wege nicht nur die Vornahme einer Neuwahl, sondern er verlangte, dass gemäss Art. 19 und 24 des BG vom 19. Juli 1872 (A. S. X 915) Carlo Battaglini als im ersten Wahlgange gewählt zu erklären sei, weil diesem Kandidaten zwei weitere Stimmen zuzuzählen seien und er damit die absolute Mehrheit erreicht habe. Der Tessiner Staatsrat weigerte sich, dem Befehl des BR nachzukommen. Der BR beharrte auf seiner Verfügung. Der Staatsrat fasste hierauf den 24. Nov. folgenden Beschluss:

Der Staatsrat der Republik und des Kantons Tessin,

nach Einsicht der Telegramme des BR vom 22. und 23. Nov., womit derselbe uns einladet, den Adv. C. Battaglini als zu einem Abgeordneten in den NR für den 40. Kreis gewählt zu betrachten und unser Dekret vom 17. Nov. betr. die Wiederbesammlung der Wähler des erwähnten Kreises zurückzunehmen;

in Betracht, dass der BR dafür hält, C. Battaglini habe in der Abstimmung vom 30. Okt. die absolute Mehrheit erhalten, wie dieselbe in dem Proklamationsdekret vom 9. Nov. festgestellt ist, unter Hinzurechnung der zwei Stimmen, welche in der Gemeinde Casima ihm irrtümlich nicht angerechnet worden waren;

in Betracht, dass der schweiz. BR den Art. 15 des kant. Gesetzes vom 19. Sept. 1872 nicht massgebend erachtet, wonach in dem Falle, wo mehr Stimmzettel eingelegt wurden, als die Zahl der stimmenden Bürger beträgt, die Abstimmung ungiltig ist, sofern durch die überschüssigen Stimmzettel auf das Wahlergebnis des Kreises Einfluss geübt wird, dass er dagegen verlangt, es sei einzig auf den Art. 19 des BGes. vom 19. Juli 1872 Rücksicht zu nehmen, welcher vorschreibt, dass diejenigen als gewählt zu erklären seien, auf welche sich, nach Abzug bloss der leeren Stimmzettel, die absolute Mehrheit der Stimmenden vereinigt hat;

nach Einsicht von Art. 1 desselben BGes., wonach die Wahlen in den NR nach den Vorschriften der kant. Gesetze stattfinden, unter Vorbehalt jedoch der Bestimmungen des gleichen BGes.;

in Erwägung, dass der Art. 19 des BGes. nicht im Widerspruche steht mit dem Art. 15 des kant. Ges., und dass es jedenfalls vernunftwidrig wäre, einem Kandidaten diejenigen Stimmzettel beizurechnen, welche mehr, als Votanten waren, eingelegt worden sind, sie aber gleichzeitig bei der Ausmittlung des absoluten Mehrs nicht in Berücksichtigung zu ziehen;

in Erwägung, dass C. Battaglini in keinem Falle das absolute Mehr erreicht hätte, sei es, dass die 17 Stimmen, welche im 40. Kreise mehr, als Stimmende waren, eingelegt worden sind, von den auf Batta-

glini gefallenen Stimmen abgerechnet werden, sei es, dass die fraglichen Stimmzettel berechnet, aber dann auch der Gesamtzahl der Stimmenden beigezählt werden; denn im erstern Fall hat Battaglini bei einer Gesamtzahl von 7319 giltigen Stimmzetteln und einem absoluten Mehr von 3660 nur 3643 Stimmen gemacht, und im zweiten Falle könnten ihm bei einem Total von 7336 und einem absoluten Mehr von 3669 Stimmen nur 3660 zugerechnet werden;

in Erwägung, dass, wenn der Grundsatz gilt, dass eine kant. Reg. nicht berechtigt sei, nach der amtlichen öffentlichen Proklamation noch Stimmen beizufügen oder abzuziehen, es auch nicht statthaft sein kann, dem C. Battaglini die zwei Stimmen aus der Gemeinde Casima beizuzählen;

in Erwägung, dass bei einem solchen Stande der Dinge der Staatsrat sich nicht für berechtigt halten kann, den C. Battaglini weder als gewählt zu proklamieren, noch ihn als gewählt zu betrachten, und dass das Gesetz ihn verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die nicht abgeschlossene Wahlverhandlung vom 30. Okt. im 40. Kreise so rasch als möglich beendigt werde, wofür der Staatsrat auch mit seinem Dekrete vom 17. Nov. zur Wiedereinberufung der Wähler auf den 27. Nov. gesorgt hat:

in Erwägung, dass angesichts der dringenden und förmlichen Verfügungen des BR, betr. die Rücknahme des soeben zitierten Dekretes, es behufs Vermeidung eines ernsten Konfliktes angemessen erscheint, die neue Einberufung der Wahlversammlungen des 40. Kreises zu suspendieren, ohne dass hiedurch die Gesetzmässigkeit der erwähnten Verfügungen anerkannt wird, gegen welche wir vielmehr protestieren und Rekurs an die BVers. einlegen werden;

gestützt auf die Art. 19 und 24 des BGes. vom 19. Juli 1872, und Art. 15, 16, 26 und 28 des kant. Gesetzes vom 19. Sept. 1872;

in Betracht, dass die in den Telegrammen des BR enthaltenen Befehle, abgesehen davon, dass sie im Widerspruche mit dem Gesetze stehen, die Autonomie des Kantons und die Rechte des Volkes und seiner Behörden schwer verletzen,

beschliesst:

1. Adv. Carlo Battaglini von Cagialto kann, da er in der Abstimmung vom 30. Okt. abhin nicht die absolute Mehrheit der Stimmen erhalten hat, nicht als zum Abgeordneten in den NR gewählt proklamiert werden, und es hat somit der Staatsrat demselben keine Mitteilung zu machen.

2. Die Abhaltung der auf den 27. Nov. angesetzten Wahlversammlung im 40. Kreise ist suspendiert, und es werden die sämtlichen Akten über die Wahlversammlung des 40. Kreises vom 30. Okt. dem NR zugewiesen.

3. Der vorliegende Beschluss soll zur Nachachtung seitens der Gemeindebehörden und der Bürger im Amtsblatt veröffentlicht werden.

Als nun Battaglini in das von der BKanzlei angefertigte Verzeichnis der gewählten Nationalräte aufgenommen wurde, derselbe also bei der Konstituierung des NR der Sitzung beizuwohnen hatte, protestierte der tessinische Staatsrat hiegegen, gestützt auf Art. 24, 27, 28 und 29 des BG vom 19. Juli 1872, wonach ausschliesslich die kant. Reg. zur Ausstellung von Wahlanzeigen kompetent sind. Den 28. Nov. sodann beschwerte sich der Tessiner Staatsrat bei der BVers., und zwar wollte er nicht die Frage, ob Battaglini gewählt sei oder nicht, durch die BVers. entschieden wissen, denn diese Frage sei vom NR allein zu entscheiden; dagegen verlangte er von der BVers. die Entscheidung darüber, ob der BR nicht die Prärogative, welche Verf. und Ges. der kant. Reg. zusichern, verletzt habe; denn gemäss Art. 3, 4, 5 der BV und gemäss den Bestimmungen des BG vom 19. Juli 1872 habe die kant. Reg. das Recht zu verlangen, dass der BR sie nicht verpflichte, einem Bürger die Wahlanzeige zukommen zu lassen, dem sie eine solche nicht ausstellen zu sollen glaubte, indem Art. 24 des BGes. dieses in die ausschliessliche Kompetenz der kant. Reg. legt; ferner sei der BR nicht berechtigt gewesen, die Rücknahme der Einberufung der Wahlversammlungen im 40. Wahlkreise zu verfügen, indem die Reg. nur einen einzigen Abgeordneten als gewählt erklärt hat und somit die Wahlverhandlung nicht beendigt war (Art 18 ff.); einzig der NR selbst, nicht aber der BR könne die Wahlproklamationen der kant. Reg. durch Nichtigkeitserklärung des materiellen Ergebnisses der Volkwahl annulliren. Bloss zur Vermeidung einer Verschärfung des Konfliktes sei die Tessiner Reg. dem Befehl des BR nachgekommen.

Bereits den 22. Nov. hatte der Staatsrat gemäss Art. 11 des BGes. dem BR zu Handen des NR die sämtlichen Wahlakten übermittelt, namentlich auch die verschiedenen eingereichten Rekurse aus dem 40. Wahlkreis nebst seinem Ber. über dieselben. Er beantragte in demselben gemäss dem Proklamationsdekret vom 9. Nov. die Wahl Magatti's zu validieren und eine Nachwahl anordnen zu lassen.

Bei der Konstituierung des NR beschloss der Rat den 6. Dez. 1881 die vorläufige Zulassung des C. Battaglini; den 22. Dez. wurde sodann der BR vom NR eingeladen, die Reg. des Kt. Tessin zu

veranlassen, innert 14 Tagen eine beim NR eingelaufene Eingabe des liberalen Komites vom 30. Nov. zu beantworten; ferner wurde die Kommission des NR zur Prüfung der Wahlakten mit der Anordnung einer Untersuchung an Ort und Stelle über die Nationalratswahlverhandlungen im 40. Kreis beauftragt.

Den 11. Jan. kam der Tessiner Staatsrat der Einladung des BR nach; er protestierte zwar dagegen, dass er eine verspätete Beschwerde, als was sich die genannte Eingabe des liberalen Komites darstelle, beantworten müsse. Anfangs des Jahres 1882 nahm auch eine Spezialkommission (Brunner, Philippin, Stössel) eine Untersuchung der Nationalratswahlverhandlungen im 40. Kreise vor und erstattete den 2. Juni 1882 Bericht an den NR.

Die Komm. legte als Resultat ihrer Prüfung dem NR folgenden Beschl.-Entw. vor:

Der NR beschliesst:

1. Der BR wird eingeladen, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, damit bei künftigen eidg. Wahlen in den Kantonen, in welchen dies bisher nicht der Fall gewesen sein sollte,

a) ausschliesslich offizielle, für einen ganzen Wahlkreis identische und gegen Fälschung tunlichste Garantie bietende Stimmzettel-Formulare verwendet werden;

b) jeder Wähler nur dann in seiner Heimatgemeinde in das Stimmregister eingeschrieben und zur Wahl zugelassen werde, wenn in derselben sich zugleich sein wirklicher Wohnsitz befindet.[1])

2. Der BR wird eingeladen, die Frage zu prüfen, ob nicht das BG vom 3. Mai 1881 (A. S. n. F. V 441), betr. die Wahlen in den NR, in der Weise abzuändern sei, dass der Kanton Tessin in drei eidg. Wahlkreise eingeteilt werde.[2])

---

[1]) Vgl. oben S. 341.

[2]) Das BG vom 3. Mai 1881 hatte, in Abänderung des frühern Rechtes, nach welchem der Kt. Tessin aus zwei Dreierwahlkreisen bestand (A. S. VII 562. X 933). denselben in die zwei Wahlkreise in der Weise geteilt, dass der 40. Wahlkreis mit 37,394 Einwohnern, bestehend aus dem Bezirke Mendrisio und vom Bezirk Lugano aus den Kreisen Lugano, Ceresio, Carona, Agno und Pregassona zwei Abgeordnete in den NR zu wählen hatte, der 41. Wahlkreis mit 93,000 Einwohnern, bestehend aus den Kreisen Magliasina, Sessa, Breno, Vezia, Sonvico, Tesserete und Taverne des Bezirkes Lugano und aus den Bezirken Bellinzona, Riviera, Locarno, Blenio, Leventina und Vallemaggia fünf Abgeordnete zu wählen hatte. Das BG vom 13. Juni 1890 änderte hieran nichts; dem 40. Wahlkreis, jetzt dem 43. mit 40,417 Einwohnern, kamen zwei, dem 41., jetzt dem 44. dagegen, mit 86,334 Einwohnern, kamen nur noch 4 Abgeordnete zu. Der in seiner Zusammensetzung konservative Tessiner Staatsrat hatte 1889 beantragt, die vor 1881 bestandene Einteilung

3. Die vom Staatsrat des Kts. Tessin unterm 9. Nov. 1881 als vollzogen erklärte Wahl des Adv. Mass. Magatti in Lugano ist kassiert.

4. Als unter dem 30. Okt. 1881 im 40. eidg. Wahlkreis gewählte Mitglieder des NR werden Adv. Carlo Battaglini in Lugano und Oberst Cost. Bernasconi in Chiasso erklärt.

5. Für den Fall der Nichtannahme von Dispositiv 4 der vorstehenden Anträge wird vorgeschlagen, dass eine Neuwahl für beide Stellen unter Aufsicht eines eidg. Kommissariates und unter Beobachtung der in Nr. 1 enthaltenen Weisungen anzuordnen sei.

6. Der NR spricht dem Staatsrate des Kts. Tessin sein Bedauern über die Haltung aus, welche er anlässlich der NRWahlen vom 30. Okt. in Rücksicht auf den 40. Wahlkreis beobachtet hat, was demselben durch Protokollauszug mitzuteilen ist.

7. Der BR wird eingeladen, auf Grundlage der bereits erhobenen Akten und allfälliger Ergänzungen derselben gemäss dem BG über die BStrafrechtspflege die Frage zu prüfen und zu entscheiden, ob ein Strafverfahren einzuleiten sei.

8. Mitteilung an den BR zur Vollziehung der Dispositive, so weit erforderlich, mit Ausnahme des Dispositivs 6.

Der NR beschloss den 26. Juni 1882:

1. Die vom Staatsrate des Kts. Tessin unterm 9. Nov. 1881 als vollzogen erklärte Wahl des Adv. Mass. Magatti in Lugano ist kassiert.

2. Als unterm 30. Okt. 1881 im 40. Wahlkreis gewählte Mitglieder des NR werden Adv. Carlo Battaglini in Lugano und Oberst Cost. Bernasconi in Chiasso erklärt.

3. Der BR wird eingeladen, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, damit bei künftigen eidg. Wahlen in den Kantonen, in welchen dies bisher nicht der Fall gewesen sein sollte:

a) ausschliesslich offizielle, für den ganzen Wahlkreis identische und gegen Fälschung tunlichste Garantie bietende Stimmzettel-Formulare verwendet werden;

Sopra- und Sotto-Ceneri wieder aufzunehmen, mit der Änderung jedoch, dass der Kreis Giubiasco nicht wie früher dem Sotto Ceneri beigefügt würde (vgl. A. S. II 219, VII 562, X 933): darnach hätte jeder Wahlkreis 3 Abgeordnete zu wählen; B 1889 III 690: vgl. 1882 III 341. Das BG vom 4. Juni 1902 kehrte im Prinzip zur alten Einteilung zurück; der 41. Wahlkreis, ein Viererkreis, mit 70,456 Einwohnern, besteht aus den Bezirken Mendrisio und Lugano und aus den Gemeinden Isone und Medaglia des Bezirkes Bellinzona, der 42. Wahlkreis, ein Dreierkreis, mit 68,182 Einwohnern aus dem Bezirk Bellinzona, ohne die Gemeinden Isone und Medaglia, und den Bezirken Riviera, Locarno, Blenio, Leventina und Vallemaggia. A. S. n. F. XIX 206, B 1902 I 880—884: vgl. oben S. 459, 463.

b) jeder Wähler nur dann in seiner Heimatgemeinde in das Stimmregister eingeschrieben und zur Wahl zugelassen werde, wenn in derselben sich zugleich sein wirklicher Wohnsitz befindet.

Zur Begründung der vom NR angenommenen Anträge führt die Spezialkomm. in ihrem Bericht vom 2. Juni 1882 folgendes an (Stössel):

Ad 1: Bei den NR.Wahlen wird im Kt. Tessin kein offizieller Stimmzettel verwendet. Jeder Wähler schreibt auf ein Stück Papier von beliebiger Grösse. Die Vorschrift des tessinischen Gesetzes vom 19. Sept. 1872 (Art. 11), dass weisses Papier von gleicher Qualität zu verwenden sei, wird nicht befolgt. Die Mitglieder des Wahlbureaus haben darauf zu achten, dass niemand mehr als einen Stimmzettel abgebe (Art. 12). Diese Vorschrift ist unwirksam, weil tatsächlich die Verwendung jedes beliebigen Stimmzettelformates gestattet ist. Deshalb konnten denn auch im 40. Wahlkreis den 30. Okt. 1881 28 Stimmzettel mehr abgegeben werden, als sich Wähler bei der Abstimmung beteiligt haben.

Trotz der klaren Vorschrift des Art. 1 des Tessiner Ges. über Ausübung der politischen Rechte vom 15. Juli 1850, und trotz der ebenso klaren Vorschrift des BGes. vom 19. Juli 1872 (Art. 3), wonach am wirklichen Wohnsitz die Stimmabgabe zu erfolgen hat, üben selbst hochstehende Beamte des Tessins ihr Stimmrecht in kantonalen und Gemeindeangelegenheiten durchaus nicht an ihrem Wohnorte und in ihren Heimatgemeinden aus. Manche beanspruchen und machen in Wirklichkeit ein doppeltes Domizil geltend. Ganz nach ihrem Belieben stimmen sie heute in der Gemeinde ihres wirklichen Wohnsitzes, morgen in ihrer Heimatgemeinde, in welcher sie hie und da noch irgend ein Besitztum oder Verwandte haben, oder auch nur von Zeit zu Zeit Besuche machen. Vielleicht kommt etwa noch ein Sommeraufenthalt hinzu. Ob am einen oder andern Orte von der Stimmberechtigung Gebrauch gemacht wird, hängt alsdann von der Erwägung ab, wo der Stimme eine grössere Wirkung für die Partei zukomme. Es scheint da keinerlei Regel zu geben, wie etwa Einschränkung des Stimmrechtes in der Gemeinde, in welcher man nicht wohnt, wohl aber Grundeigentum besitzt, auf diejenigen Fälle, in welchen das Grundeigentum in Mitleidenschaft gezogen werden soll. Auch von einer zeitlichen Teilung des Stimmrechtes in der Weise, dass z. B. während des Sommeraufenthaltes am Orte des letztern, in der übrigen Zeit am eigentlichen Wohnorte gestimmt würde, wird nichts vernommen. Es entscheidet die Willkür des Betreffenden.[1])

[1]) Vgl. oben Nr. **82—84.**

Ad 3—5: Gegenüber dem mitgeteilten, vom Staatsrat ermittelten Wahlresultat im 40. Wahlkreise hatte schon im Dez. 1881 die Wahlaktenprüfungskomm. des NR einstimmig festgestellt, dass die Wahl Magatti kassiert werden müsse, indem von der Gesamtzahl der Stimmzettel, die 7353 betrug, zunächst die 10 vollständig leeren in Abrechnung zu bringen sind und hierauf die 28 zuviel vorgefundenen Stimmzettel ebenfalls abgestrichen werden müssen, und zwar mit der Wirkung, dass jedem Kandidaten 28 Stimmen abgestrichen werden. Darnach ergibt sich ein absolutes Mehr von 3658 Stimmen. Ferner

auf Magatti	lauteten	3675	Stimmen	—	28	= 3647	Stimmen
» Battaglini	»	3652	»	—	28	= 3624	»
» Spinelli	»	3646	»	—	28	= 3618	»
» Bernasconi	»	3629	»	—	28	= 3601	»
» andere Personen lauteten oder ungiltig waren						36	»

Gegen den Antrag, die Wahl des Battaglini und Bernasconi als zustande gekommen zu erklären, wird in erster Linie das Bedenken geltend gemacht, der NR habe, wenn genügende Gründe vorhanden seien, allerdings das Recht und die Pflicht, Wahlen, welche als vollzogen erklärt worden seien, zu kassieren. Etwas anderes sei es aber, Wahlen als zustande gekommen zu erklären, welche vorher nicht proklamiert worden seien. Es ist richtig, dass der NR bisher noch in keinem Falle dazu gekommen ist, so zu verfahren. Nichtsdestoweniger hat er dieses Recht. Er muss es haben, weil er sich sonst in einer sehr prekären Lage befände gegenüber einer KReg., welche, trotzdem eine Wahl unzweifelhaft zustande gekommen wäre, sich weigern würde, dieselbe zu proklamieren. Nicht nur das. Es könnte auch der Fall eintreten, dass, nachdem die Proklamation der Wahl erfolgt wäre, sich herausstellen würde, dass ein Irrtum vorläge. Eine unrichtige Notierung von Zahlen, ein Irrtum in der Addition der Stimmen oder in der Berechnung des absoluten Mehres könnte vorgekommen sein. Bei der Richtigstellung der Ziffern könnte sich ergeben, dass nicht der als gewählt erklärte Kandidat, sondern unzweifelhaft der Gegenkandidat gewählt wäre. Sollte nun in einem solchen Falle der NR genötigt sein, eine Neuwahl anzuordnen? Es wäre dies die einzige Möglichkeit, welche bliebe, wenn man annimmt, dass der NR nicht auch selbständig eine Wahl proklamieren könne, und die KReg. der Ansicht wäre, sie hätte nicht das Recht, an der einmal erfolgten Proklamation nachträglich noch etwas zu ändern.

Die in dieser Sache einzig richtige Anschauung muss offenbar dahin gehen, dass bei beanstandeten Wahlen der NR sich selbst als Wahlbureau konstituiert und alle diejenigen Funktionen ausübt, welche einem solchen zukommen.

Die Untersuchung hat nun ergeben, dass bei der Wahl im 40. Wahlkreis mindestens 181 Wähler teilgenommen haben, welche daselbst nicht wahlberechtigt waren. Es sind die sog. Intrusi vulgo Krumiri[1]) im engsten Sinne, Wähler, die wenige Tage vor der Wahl in den Wahlkreis zogen zu dem einzigen Zweck, den 30. Okt. daselbst zu stimmen, und die den gleichen Tag oder den folgenden Tag nach der Wahl wieder an ihr wahres und wirkliches Domizil zurückkehrten. Einige derselben gaben fälschlich an, sie hätten Arbeit, andere erklärten dagegen offen, sie seien nur gekommen, um für die klerikalen Kandidaten zu stimmen. Unter der Annahme, dass von diesen Intrusi nur 150 oder gar nur 130 für die konservativen Kandidaten gestimmt haben, ergibt sich als zweifelloses Resultat, dass nach Abzug dieser Stimmen bei einem absoluten Mehr von 3593 oder 3583 Battaglini 3624, Bernasconi 3601 Stimmen erhalten haben, Magatti und Spinelli dagegen nur 3497 (oder 3517) und 3468 (oder 3483), dass demnach die erstern als gewählt zu erklären sind.

Nach Erledigung dieser Angelegenheit durch den NR befasste sich die BVers. mit dem Rekurs des Tessiner Staatsrates. In Erwägung jedoch, dass der Rekurs des Staatsrates des Kts. Tessin gegen den Beschl. des BR vom 22. Nov. 1881 betr. die provisorische Einberufung des C. Battaglini zum NR infolge der seitherigen Verhandlungen und Beschlüsse gegenstandslos geworden ist, beschloss die BVers. den 13. Dez. 1882, 11. April 1883, auf diesen Rekurs nicht einzutreten.

Uebers. Verh. der BVers. April 1883, Nr. 24; B 1883 II 517

Beschl. des NR vom 2., 15., 17., 19. und 20. Dez. 1884, Übers. Verh. der BVers. Dez. 1884, Nr. 1. — Ber. des BR vom 30. Nov. 1884 an den NR betr. die Wahlen in diese Behörde vom 26. Okt. 1884, B 1884 IV 497.

173. Mit Beschl. vom 2. Dez. 1884 validierte der NR die bei der Gesamterneuerung des Rates vom 30. Okt. erfolgten Wahlen und die am 9. und 16. Nov. erfolgten Nachwahlen, soweit gegen dieselben keine Einsprachen vorlagen. Betr. die beanstandeten Wahlen fasste er unterm 15.—20. Dez. vier besondere Validierungsbeschlüsse, womit die Prüfung sämtlicher Wahlen beendigt und deren Anerkennung festgesetzt war. Diese vier Validierungsbeschlüsse lauten:

I. Beschl. des NR vom 15. Dez. 1884:

Der schweiz. NR nach Kenntnisnahme zweier Beschwerdepunkte gegen einzelne Vorgänge bei den NRWahlen im 11. eidg. Wahlkreise (Luzern), speziell in der Gemeinde Emmen, beschliesst:

[1]) Vgl. oben S. 173, 351.

1. Der ersten Beschwerde über Nichtberücksichtigung einer Anzahl giltiger Stimmzettel bei dem Wahlergebnis wird keine weitere Folge gegeben, weil ein solches jedenfalls unzulässiges, im vorliegenden Fall aber nicht hinlänglich untersuchtes Vorgehen das Ergebnis der Wahlen nicht geändert hätte; wie denn auch der Beschwerdeführer selber das Ergebnis der Wahlen nicht beanstandet.

2. Die zweite Beschwerde über Nichtaufnahme einer kleinen Anzahl Wähler auf die Wählerliste kann, weil erst nach Ablauf der sechstägigen Einspruchsfrist angebracht, keine Berücksichtigung finden.

II. Beschl. des NR vom 17. Dez. 1884; vgl. Nr. **174.**

III. Beschl. des NR vom 19. Dez. 1884.

Der schweiz. NR nach Einsichtnahme der Einsprache einer Anzahl Stimmberechtigter des bernischen Jura gegen die NRWahlen im 10. eidg. Wahlkreis im Kanton Bern, eines bezüglichen Gutachtens des Reg.-Rates dieses Kantons und einer Antwort der jurassischen Liberalen, in Erwägung:

dass die als gewählt Erklärten nach den Wahlprotokollen, bei einem absoluten Mehr von 8678, 10,007 bis 10,242 Stimmen als Mitglieder des NR auf sich vereinigt haben;

dass die gegen die Giltigkeit dieser Wahl erhobene Beschwerde, soweit tatsächlich nicht bestritten, keinen Einfluss auf das Wahlergebnis haben kann;

dass die bestrittenen Beschwerdepunkte nicht von der Art und der Bedeutung sind, dass die Annahme indiziert wäre, die Gewählten hätten nur mit Hilfe gesetzwidriger Mittel das absolute Mehr erhalten;

dass bei dieser Sachlage eine weitere Untersuchung, sofern nur die Giltigkeit der Wahl in Frage kommt, überflüssig erscheint, beschliesst:

Die Wahlen im 10. eidg. Wahlkreis (Jura) werden genehmigt.

IV. Beschl. des NR vom 20. Dez. 1884.

Der schweiz. NR, nach Einsichtnahme einer Beschwerde der Herren Hug, Galley und Kons. über die Wahlen in den NR im 21. eidg. Wahlkreise im Kanton Freiburg, eines bezüglichen Gutachtens des Staatsrates dieses Kantons und einer Rechtfertigung des dortigen konservativen Wahlkomites, in Erwägung:

dass die Wahlen beanstandet werden, weil dabei Ungehörigkeiten vorgekommen sein sollen;

dass bei der Frage, ob eine Wahl zu validieren sei oder nicht, lediglich die Giltigkeit derselben in Betracht fällt;

dass eine Wahl als giltig betrachtet werden muss, wenn der als gewählt Erklärte die erforderliche Anzahl gesetzlicher Stimmen auf sich vereinigt hat;

dass Ungehörigkeiten, welche bei Wahlverhandlungen vorkommen, bezüglich der Giltigkeit der Wahlen nur insoweit Berücksichtigung verdienen, als dadurch das Wahlergebnis eine Änderung erleidet;

dass nach Lage der Akten angenommen werden muss, dass die als gewählt Erklärten die absolute Mehrheit der Stimmen erhalten haben, und dass demgemäss eine Untersuchung für die Validationsfrage erfolglos sein würde, beschliesst:

1. Die Wahlen im 21. eidg. Wahlkreise werden als giltig erklärt.
2. Der Reg. des Kts. Freiburg wird das Bedauern ausgesprochen über ihre Einmischung in das Wahlgeschäft.

Beschl. des NR vom 17. Dez. 1884, Uebers. Verh. der BVers. Dez. 1884. Nr. 1. — BRBeschl. vom 30. Nov. 1884 betr. den Konflikt mit der Reg. von Tessin, B 1884 IV 517; Ber. des BR vom 30. Nov. 1884 an den NR betr. die Wahlen in diese Behörde, B 1884 IV 497. Beschl. des BR vom 5. Febr. 1885 in der Rekurssache der Munizipalität von Lugano gegen fünf Dekrete des Staatsrates von Tessin betr. die NRWahlen vom 26. Okt. 1884, B 1885 I 350; Beschl. des BR vom 5. Febr. 1885 in der Rekurssache der Munizipalität von Mendrisio und der Herren Joseph Otto Stocker und Genossen gegen den Staatsrat von Tessin betr. die NRWahlen vom 26. Okt. 1884, B 1885 I 363. Vgl. ferner B 1884 IV 283, 328, 359, 527; 1885 II 661. Erste Auflage I, Nr. **178, 207.**

174. Den 26. Okt. 1884 fanden die Erneuerungswahlen in den NR statt. Schon vor der Wahl, den 25. Okt., meldete die Munizipalität (Gemeinderat) von Lugano eine Beschwerde telegraphisch beim BR an; sie beschwerte sich über 5, ihr den 25. Okt. zugestellte Dekrete des Tessiner Staatsrates, die eine Aenderung der den 22. Okt. geschlossenen Stimmregister zur Folge hatten, deren Nachachtung indessen der Staatsrat unter Androhung von 5 Bussen von je Fr. 500 verlangte. Unverzüglich gab der BR dem Tessiner Staatsrat von dieser Beschwerde Kenntnis. Da die Munizipalität von Lugano den Dekreten des Staatsrates nicht nachgekommen war, ordnete dieser die Exekution betreffs Eintreibung der angedrohten Bussen an, obschon die Munizipalität, den 30. Okt., ihre Beschwerde über die erwähnten Dekrete beim Staatsrat zu Handen des BR (BG vom 19. Juli 1872, Art. 7) erneuert hatte. Hievon erhielt der BR den 7. Nov. Kenntnis; den 8. Nov. lud er die Reg. von Tessin ein, die Vollstreckungsmassregeln zu sistieren, bis er, eventuell die BVers., über die Beschwerde der Munizipalität zu Recht erkannt hätte; der BR verlangte auch die beförderliche Uebermittlung der Beschwerde.

Der Tessiner Staatsrat beharrte jedoch auf seinem Standpunkt; er liess die Exekution durchführen; den 15. Nov. fand die Ver-

steigerung eines Gartens Enderlin, der Mitglied der Munizipalität war, statt.

Schon den 14. Nov. hatte der BR Nationalrat Karrer von Sumiswald als eidg. Kommissär in den Kt. Tessin gesandt, mit dem Auftrag und der Vollmacht, von der Tessiner Reg. nochmals die sofortige Beobachtung der Schlussnahmen des BR.; d. h. die Einstellung des Exekutionsverfahrens gegen die Munizipalität von Lugano zu verlangen, die Reg. für alle Folgen ihres Widerstandes verantwortlich zu erklären, mit Vorbehalt der weiteren Massnahmen, welche die BBehörden für notwendig erachten sollten, sowie alle Handlungen des Staatsrates, welche mit den Schlussnahmen der BR in Widerspruch stehen würden, für null und nichtig zu erklären. Den 15. Nov. berichtete der eidg. Kommissär dem BR: die Reg. habe erklärt, sie beharre auf ihren Beschlüssen, stelle jedoch dem direkten Begehren des eidg. Kommissärs betr. die Exekutionsmassregeln keine Opposition entgegen, und weiter: der tessinische Regierungskommissär in Lugano weigere sich, seinen Befehlen betr. Einstellung der Exekutionsmassregeln zu gehorchen. Hierauf wies der BR seinen Kommissär an, er solle von der Reg. verlangen, dass sie die von ihm überbrachten Befehle selbst ihrem Regierungskommissär in Lugano übermittle; im übrigen stellte der BR die nötige Truppenzahl aufs Piket. Der Staatsrat erklärte jetzt, der höhern Gewalt zu weichen; er ordnete die Einstellung weiterer Vollstreckungsmassnahmen an.

Der BR liess der Tessiner Reg. noch am gleichen 15. Nov. durch den eidg. Kommissär eröffnen, dass die in Lugano erfolgten Vollstreckungsmassnahmen und vorab die Versteigerung des Grundstückes Enderlin null und nichtig seien, und dass die Reg. für Wiederherstellung des frühern Zustandes zu sorgen habe; des fernern wurde ihr erklärt, dass der BR und sein Kommissär sich in die Frage, in welcher Weise der vorige Zustand wieder hergestellt werden könne, nicht einmischen, dass es vielmehr ihre Sache sei, das Verhältnis zu dem Ersteigerer des Enderlin'schen Gartens und zu Enderlin zu bereinigen. Den 30. Nov. beschloss alsdann der BR:

1. Der Staatsrat des Kts. Tessin bleibt für alle Folgen seiner Handlungen gemäss den bisherigen Schlussnahmen des BR verantwortlich.

2. Die vom Staatsrat auf Befehl des BR angeordnete Einstellung des Vollstreckungsverfahrens gegen die Munizipalität

von Lugano wird aufrecht erhalten, und der Verkaufspreis des Enderlin'schen Grundstückes bleibt in den Händen des Staatsrates den Beteiligten zur Verfügung.

3. Der BR behält sich nach Erledigung der Wahlbeschwerden durch den NR den Entscheid in der Hauptsache vor. B. 1884 IV 505.

Der BR stellte folgenden, diesem Beschl. zu Grunde liegenden Tatbestand fest:

1. Der Staatsrat des Kts. Tessin hat trotz des Suspensionsbeschlusses des BR die Vollziehung seiner Bussendekrete vom 25. Okt. gegen die Munizipalität von Lugano begonnen, indem er gegen ein Mitglied dieser Behörde auf dem Wege der Pfändung vorging, das gepfändete Grundstück an Adv. Saroli steigerungsweise zuschlug und den Steigerungserlös mit Fr. 3100 behändigte. Die von dem tessinischen Ges. zur Durchführung des Verfahrens geforderte notarialische Zufertigung an den Käufer fand indessen nach eingetretener eidg. Intervention nicht statt.

2. Infolge der vom BR am 15. Nov. in Beziehung auf dieses Verfahren unter Exekutionsandrohung angeordneten Wiederherstellung des früheren Zustandes anerbot der Staatsrat die Herausgabe der bezogenen Busse an den eidg. Kommissär und stellte alle weitern Vollstreckungsmassregeln ein, indem er namentlich die Zufertigung des Grundstückes an den Käufer untersagte.

3. Auf die Weigerung des eidg. Kommissärs, den Steigerungserlös zu eidg. Handen zu nehmen, bot der Staatsrat denselben dem Käufer Saroli gegen die Verpflichtung an, die Ungiltigkeit des Kaufes anzuerkennen und Enderlin wieder in den Besitz des Grundstückes zu setzen. Gleichzeitig stellte der Staatsrat die Anfrage, ob er nötigenfalls ermächtigt sei, den Käufer Saroli mit Gewalt zur Übergabe des Besitzes an Enderlin zu zwingen, worauf der BR antwortete, dass er sich in die Frage, auf welche Weise der frühere Zustand wieder herzustellen sei, nicht einzumischen habe.

Saroli weigerte seinerseits die Annahme der Kaufsumme unter Berufung auf seine dem BGericht eingereichte Klage, in welcher die notarialische Zufertigung des Kaufes, also die Aufrechthaltung desselben, und eventuell angemessene Entschädigung verlangt wird, beides unter dem Vorbehalte, dass Enderlin auf das ihm gesetzlich zustehende Recht verzichte, gegen Bezahlung der Steigerungssumme und der ergangenen Kosten binnen drei Monaten das Grundstück von dem Käufer wieder an sich zu ziehen.

4. Bei dieser Sachlage hielt der BR dafür, es habe der Staatsrat noch keineswegs alle Schritte getan, zu denen er in Bezug auf die

Wiederherstellung des vorigen Zustandes verpflichtet sei, und beschloss daher unterm 22. Nov.:

Es wird der eidg. Kommissär eingeladen, den Staatsrat anzuweisen, dass derselbe bis zum 28. Nov. in Vollziehung der Schlussnahme des BR alle ihm zu Gebote stehenden Mittel anwende, damit Enderlin wieder in den Besitz des verkauften Grundstückes gesetzt werde.

Derselbe wird ermächtigt, bei den Verhandlungen, welche in Bezug auf die verlangte Wiederherstellung notwendig sein sollten, seine guten Dienste eintreten zu lassen.

5. Der Staatsrat bot hierauf den Steigerungserlös Enderlin an, in der Meinung, dass dieser in Ausübung des gesetzlichen Wiederkaufsrechtes von seinem Eigentum wieder Besitz nehme, allein Enderlin wies dieses Anerbieten zurück, insofern ihm nicht gleichzeitig mit der Kaufsumme von Fr. 3100 eine Entschädigung von Fr. 5000 ausbezahlt werde, wessen sich der Staatsrat weigerte.

Der BR zog bei seinem Beschl. vom 30. Nov. 1884 in Betracht: dass die Reg. des Kts. Tessin den Aufforderungen des BR schliesslich dadurch nachgekommen ist, dass sie die Fortsetzung der ungiltig erklärten Vollstreckung einstellte, dass sie ferner dem Enderlin die Steigerungssumme von Fr. 3100 anbot, mittelst welcher derselbe durch das tessinische Gesetz in den Stand gesetzt war, das Grundstück zurückzukaufen, und endlich, dass die Reg. sich gegenüber dem BR sogar anheischig machte, Enderlin, wenn nöthig, mit Gewalt wieder in den Besitz seines Eigentums zu setzen;

dass diese Anerbietungen des Staatsrates — bei denen derselbe behaftet bleibt — bis jetzt darum erfolglos geblieben sind, weil einerseits Saroli, der Käufer des Grundstückes, unterdessen Klage beim BGer. erhob, und anderseits Enderlin die Annahme der Kaufsumme verweigerte, wenn ihm nicht vorher eine Entschädigung für die Besitzstörung bezahlt werde;

dass dieses Entschädigungsbegehren bei dem BR nicht gestellt und von ihm nicht zu erledigen ist;

dass unter diesen Umständen jedes weitere Verfahren, soweit es sich auf die Restitution des Grundstückes bezieht, von Seiten der politischen Behörden eingestellt werden muss;

dass der Staatsrat des Kts. Tessin für alle Folgen verantwortlich bleibt, welche aus seiner Weigerung, die wiederholten Suspensionsbeschlüsse des BR rechtzeitig zu vollziehen, entstanden sind.

B 1884 IV 517.

In einer gemeinsamen Zuschrift Enderlins und Sarolis an den BR vom 1. Dez. 1884 führt der erstere aus, wie er bis jetzt vergeblich gehofft habe, der Staatsrat des Kts. Tessin werde die gegen ihn durchgeführte Zwangsvollstreckung annulliren und ihn für den materiellen und moralischen Nachteil, der ihm aus dieser entgegen den Weisungen des BR angeordneten Massregel erwachsen sei, schadlos halten. Nachdem sich nun aber der Staatsrat dessen geweigert, so wolle er nicht, dass seine Entschädigungsforderung ein Hindernis für die Beilegung des Konfliktes bilde, um so weniger, als die Folgen der Handlungsweise des Staatsrates auf den Kanton zurückfallen würden. Er verzichte daher auf alle Entschädigungsansprüche und verlange bloss, dass ihm die Schlüssel zu seinem Grundstücke wieder eingehändigt und eine amtliche Bescheinigung über die Annullirung des am 15. Nov. erfolgten Zwangsverkaufes ausgestellt werde. Saroli seinerseits erklärt, einer vom Staatsrat des Kts. Tessin hiefür zu bezeichnenden Persönlichkeit die Schlüssel des Grundstückes gegen einfache Rückerstattung der ausgelegten Summe von Fr. 3100 übergeben und auch seinerseits von jeder Schadenersatzforderung abstrahieren zu wollen.

Hievon wurde der Staatsrat des Kts. Tessin durch Beschl. des BR vom 3. Dez. 1884 mit der Einladung in Kenntnis gesetzt, die Angelegenheit nunmehr im Sinne der frühern Beschlüsse des BR zu erledigen. Indem diesem Beschlusse nachgelebt wurde, war der Konflikt erledigt. Der eidg. Kommissär Karrer war schon durch Beschl. des BR vom 30. Nov. 1884 ermächtigt worden, aus dem Kt. Tessin zurückzukehren. B 1884 IV 527.

Dem BR war aus dem 40. tessinischen Wahlkreis ausser der Beschwerde der Munizipalität von Lugano eine Reihe weiterer Rekurse eingereicht worden. In seinem Ber. vom 30. Nov. 1884 an den NR konstatiert der BR, dass mit Bezug auf die Wahlvorkommnisse im Tessin dreierlei Arten von Reklamationen zu unterscheiden seien:

In die erste Kategorie fallen die auf die Führung der Stimmregister, bezw. die Ausübung des Wahlrechtes bezüglichen Rekurse, welche zwar vor dem Wahltage (26. Okt.) angemeldet wurden, jedoch nicht vorher erledigt werden konnten.

In die zweite Kategorie fallen die Rekurse, die erst nach Beendigung der Wahlen eingereicht wurden.

Eine dritte Kategorie endlich bildet die gegen die Giltigkeit der Wahlen im 40. eidg. Wahlkreis erhobene Einsprache.

Hätten wir es nur mit dieser letzteren Einsprache zu tun — sagt der BR in dem erwähnten Ber. — so würde die Frage, in welcher Weise von uns vorzugehen sei, nicht den mindesten Schwierigkeiten begegnen. Art. 25 Abs. 2 des BG betr. die eidg. Wahlen vom 19. Juli 1872 (A. S. X 920) spricht sich mit aller nur wünschbaren Deutlichkeit aus. Die Wahlverhandlungen im 40. Wahlkreise sind schon den 26. Okt. zum Abschlusse gediehen; die Einsprache selbst ist erst am 10. Nov. erhoben worden; hiernach entscheidet weder der Staatsrat noch der BR, sondern einzig und allein der NR.

Allein es liegt nicht nur eine förmliche Wahleinsprache, sondern noch eine Reihe auf die Frage der Führung der Stimmregister, resp. auf die Stimmberechtigung bezüglicher Rekurse vor. Sie sind an den BR gerichtet, und dieser ist nach Massgabe von Art. 7 des zit. BGes. zur Entgegennahme und Entscheidung derartiger Rekurse an und für sich kompetent.

Es muss sich dem BR daher die Frage aufdrängen, ob er diese Entscheidung selbst noch an die Hand zu nehmen habe. Der BR glaubt angesichts der gesetzlichen Bestimmungen, diese Frage mit nein beantworten zu sollen.

Schon der Wortlaut der Art. 2—6 des zit. BG weist darauf hin, dass die Entscheidungsbefugnis des BR überall da cessiert, wo ein Rekurs erst nach der Wahl eingelegt wird, und mindestens suspendiert bleibt, wo die Entscheidung, gleichgiltig aus welchen Gründen, erst nach beendigter Wahlverhandlung erfolgen könnte, und diese Ansicht findet ihre Unterstützung in der analogen Bestimmung des zit. Art. 25. Vollends entscheidend aber ist, wenigstens für die Rekurse aus dem 40. Wahlkreise, Art. 10 Abs. 2 dieses BG, wonach zum Gegenstande einer Wahleinsprache alles gemacht werden kann, was während des ganzen Verlaufes der Wahlverhandlung vorgefallen ist, sachbezügliche Beschlüsse der Kantonalbehörden und des BR nicht ausgenommen. Eine solche Einsprache liegt vor, und zwar stützt sie sich gerade darauf, dass die Nichtbefolgung der Dekrete, welche die Munizipalität von Lugano zum Gegenstande ihres Rekurses gemacht hat, das Wahlresultat beeinflusst haben dürfte.

Die Frage der Führung der Stimmregister hat also jedenfalls aufgehört eine selbständige zu sein; sie ist zu einer blossen Vorfrage geworden, die sich von derjenigen der Giltigkeit der Wahlen schlechterdings nicht mehr trennen lässt. Nachdem nun diese letztere beim NR anhängig gemacht ist, so fällt die Entscheidungsbefugnis des BR für einmal dahin, und er ist in der Lage, dem NR auch die erstere intakt zu überweisen.

Selbstverständlich aber behält sich der BR die Entscheidungsbefugnis, namentlich auch mit Bezug auf das Begehren der Munizipalität

von Lugano betr. Annulation der fünf staatsrätlichen Dekrete, insoweit vor, als dasselbe nicht durch Entscheid des NR über die Begründetheit der erhobenen Wahleinsprache, bezw. über die Giltigkeit der angefochtenen Wahlen erledigt werden wird. B 1884 IV 497.

Der NR beschloss den 17. Dez. 1884, nach Einsicht des Ber. des BR vom 30. Nov. 1884 über die Wahlen in den schweiz. NR, worin insbesondere auch über die Wahleinsprache und über die Rekurse aus dem 40. Wahlkreis, sowie über den bezüglichen Konflikt mit der Reg. des Kts. Tessin Bericht erstattet ist:

> Die am 26. Okt. 1884 im 40. eidg. Wahlkreis vorgenommenen Wahlen werden unter ausdrücklicher Billigung der vom BR aus Anlass derselben getroffenen Verfügungen genehmigt.

6. Gegenseitiges Verhältnis der beiden eidg. Räte.

BG über den Geschäftsverkehr zwischen dem NR, dem StR und dem BR, sowie über die Form der Erlassung und Bekanntmachung von Gesetzen und Beschlüssen vom 22. Dez. 1849, A. S. I 279.

BG (revidiertes) über den Geschäftsverkehr zwischen NR, StR und BR, sowie über die Form des Erlasses und der Bekanntmachung von Gesetzen und Beschlüssen vom 9. Okt. 1902, B 1902 IV 591. — Botsch. und Revisions-Entw. des BR vom 30. März 1899, B 1899 II 469; vgl. Übers. Verh. BVers. Okt. 1902, Nr. 3 (Die Revision der Geschäftsregl. der beiden eidg. Räte ist seit März 1896 pendent).

175. Mit Botsch. vom 30. Okt. 1883 legte der BR der BVers. einen GEntw. über eidg. Wahlen und Abstimmungen vor.[1]) Der NR hatte die Priorität der Beratung über diesen Gegenstand. Den 18. Mai 1885 wurde der GEntw., nachdem derselbe artikelweise durchberaten war, vom NR in der Abstimmung über das ganze Gesetz mit 55 gegen 48 Stimmen verworfen. Von diesem Ergebnisse wurde dem StR Anzeige gemacht. Es erhob sich die Frage, ob trotz dieses Ergebnisses ein Eintreten des StR auf den GEntw. konstitutionell zulässig sei. Sowohl die Komm. des StR wie der Rat selbst bejahten die Zulässigkeit.

Diese Zulässigkeit begründete der Vorsitzende der Komm. des StR (Altweg) in seinem Bericht vom 3. Dez. 1885 wie folgt:

Mit der Mitteilung der Schlussnahme des NR an den StR wurde das gesamte Aktenmaterial ohne weiteres diesem Rate und von diesem seiner Komm. ohne Direktive übermittelt. Durch diese Überweisungen ist die Frage, was nun mit der Angelegenheit weiter zu geschehen habe, nicht gelöst. In der Zustellung seitens des NR liegt ebenfalls kein Präjudiz; es scheint im NR selbst die Ansicht vorgewaltet zu haben.

[1]) Vgl. Erste Auflage II, Nr. 807.

die Entscheidung dem StR zu überlassen. Die BV und die Geschäftsreglemente der Räte, bezw. das BG über den Geschäftsverkehr zwischen den beiden Räten vom 22. Dez. 1849 (A. S. I 279)[1]) sehen den vorliegenden Fall nirgends vor. Es bleibt deshalb nichts anderes übrig, als denselben nach der Natur der Verhältnisse, in Berücksichtigung der Stellung unserer gesetzgebenden Räte unter sich und gegenüber dem BR, zu entscheiden. Es drängt sich zwar angesichts solcher Unklarheiten im regelmässigen Gang der Geschäftsabwicklung die Vermutung auf, es möchte irgendwo ein Versehen stattgefunden haben. Die Komm. glaubt, dass ein solches in concreto wirklich vorliege. Der Art. 3 des BGes. über den Geschäftsverkehr zwischen den Räten schreibt vor, dass Gesetze und Beschlüsse, welche von einem Rat durchberaten worden, wie sie aus der Beratung hervorgegangen sind, dem andern Rate mitgeteilt werden. Diese Fassung scheint jedenfalls die Ansicht nicht auszuschliessen, dass eine Schlussabstimmung vor Zustellung des Ergebnisses der Beratung an den andern Rat nicht ausdrücklich verlangt wird; denn das Ergebnis der Beratung ist da, sobald die sämtlichen Artikel festgestellt sind. Eine Schlussabstimmung ist aber in diesem Stadium der Beratung sachlich unzweckmässig; dieselbe gelangt erst zu ihrer Bedeutung, wenn die Beratung alle Stadien durchlaufen hat. Es hat wenig Wert, zu wissen, ob ein Gesetz oder ein Beschluss die Mehrheit des Rates auf sich vereinigt, so lange noch wesentliche Änderungen an demselben nicht nur möglich, sondern sogar wahrscheinlich sind. Die Verschiebung der Schlussabstimmung auf den Schluss der Beratung durch beide Räte würde Situationen, wie die vorliegende, ausschliessen. Diese Anschauung hat freilich im vorliegenden Fall keine praktische Bedeutung in der Anwendung, weil man vor einer vollendeten Tatsache steht.[2])

Ganz abgesehen hievon muss sich der StR vom Standpunkt der Gleichberechtigung beider Räte das Recht vindizieren, ein vom NR in Priorität verworfenes Gesetz ebenfalls durchzuberaten, sofern ihm dies gut scheint. Es ergibt sich dieses Recht daraus, dass vom BR jede GVorlage zu Handen beider Räte vorgelegt wird. Wenn der in Priorität beschliessende Rat auf eine Vorlage überhaupt nicht eintreten will, so bleibt dem andern Rate nichtsdestoweniger das Recht, auch sein Votum über die Eintretensfrage abzugeben, auch wenn demselben keine andere Bedeutung zukommen würde, als die Konstatierung der Übereinstimmung oder Nichtübereinstimmung zwischen beiden Räten. B 1886 I 37.

Der Berichterstatter einer Fraktion der gleichen Komm. des StR (Th. Wirz) begründete die in Frage stehende Zulässigkeit folgendermassen in einem Berichte vom 9. Dez. 1885:

---

[1]) Vgl. jetzt das revidierte Geschäftsverkehrges. vom 9. Okt. 1902, Art. 4.
[2]) Vgl. jetzt das revidierte Geschäftsverkehrges. vom 9. Okt. 1902, Art. 10.

Der BR hat gegenüber der BVers. von seinem Recht der Initiative Gebrauch gemacht, indem er ihr einen GEntw. mittelst Botsch. vom 30. Okt. 1883 unterbreitete. Er hat das verfassungsmässige Recht zu verlangen, dass beide eidg. Kammern auf Grund einlässlicher Prüfung über die Eintretensfrage schlüssig werden. Dieses Recht beruht auf dem gegenseitigen, zumal in Art. 102 Ziff. 4 der BV ausgeprägten staatsrechtlichen Verhältnis zwischen BR und BVers., und das betreffende Verf.-Recht fand seine nähere Präzisierung und Ausbildung im BBeschl. über die Organisation des BR, im Gesetz über den Geschäftsverkehr zwischen beiden Räten, sowie in den Geschäftsordnungen des NR und des StR. Beide Räte sind materiell in allen Fragen gleichberechtigt, und darum geht es absolut nicht an, dass derjenige Rat, welcher die geschäftliche Priorität besitzt, durch seinen ablehnenden Entscheid die Behandlung im andern Rate hindert. Es wäre andernfalls der Prioritätsverteilung eine viel zu grosse staatsrechtliche Bedeutung beigemessen. Es läge hierin auch ein gewaltiges Präjudiz zu Ungunsten des StR, indem der NR bei der Mehrzahl der wichtigsten Geschäfte das Recht der Erstbehandlung für sich in Anspruch nimmt. Es kann übrigens erstmals der eine Rat mit knappem Mehr Nichteintreten beschliessen oder sein eigenes Werk verwerfen, und wenn dann der andere Rat gleichwohl in die Behandlung eintritt, so kann ja der erste Rat bei der zweitmaligen Beratung dem andern Rate beipflichten. Recht und Pflicht zu beidseitiger Untersuchung der Eintretensfrage sind sonach im Initiativrecht des BR, sowie im Zweikammersystem begründet.

Die staatsrechtliche Unterlage für den StR ist lediglich der Entw. des BR und keineswegs das Ergebnis der artikelweisen Beratung im NR. Dieses Resultat der artikelweisen Beratung hat der NR durch seine ablehnende Schlussabstimmung selber aufgehoben. Was diesbezüglich die BKanzlei dem StR zu Handen stellte, ist schätzbares Material, parlamentarisch und konstitutionell gesprochen hat es keinen positiven, staatsrechtlichen Charakter; denn der NR hat endschaftlich seine eigene Arbeit vernichtet und damit auf sein Recht der Erstbehandlung Verzicht geleistet. Auch die Ansicht, dass der NR seine Generalabstimmung hätte vertagen sollen, ist unhaltbar. Art. 56 des Geschäftsreglements des NR besagt sehr klar: «Besteht ein Beratungsgegenstand aus mehreren Artikeln, so wird nach dem Schlusse der artikelweisen Beratung eine Abstimmung über das Ganze vorgenommen.» Es entspricht dies der Vorschrift in Art. 57 der Geschäftsordnung des StR; es entspricht dies auch der logischen Zusammengehörigkeit und Einheit eines Verhandlungsgegenstandes und speziell eines GEntwurfes. Es entspricht dies überdies dem Zweikammersystem, denn was der eine Rat in globo beschlossen hat, dazu erklärt er sich gegenüber dem andern Rate haftbar, und dabei wird er durch die Zustimmung des andern Rates

behaftet. Ein GEntw. muss in seiner Gesamtheit der Ratsmajorität entsprechen, bevor er durch sie zum Beschluss erhoben worden ist.

Denn wie würde die Sache sonst sich gestalten, wenn das artikelweise Resultat ohne Generalabstimmung an den andern Rat gelangen würde, wenn der zweite Rat keine oder sehr unwesentliche Änderungen daran vornehmen, und wenn erst dann der erstbehandelnde Rat in der Schlussabstimmung das Gesetz verwerfen würde? Ohne Generalabstimmung hat man keine formelle Gewähr, dass eine wahre und eigentliche Mehrheit zu dem Gesetze steht, und bei einer bloss artikelweisen Abstimmung ohne Schlussvotation kann durch zufällige Mehrheiten ein Gesetz an logischer Gediegenheit und innerer Einheit ungemein verlieren.

B 1886 I 45, vgl. das Protokoll der Sitzungen der ständer. Komm. vom 15.—17. Sept. 1885, B 1885 IV 202, 203, 218.

176. Den 19. Dez. 1901 beschloss der NR den Entw. des BR zu einem BBeschl. betr. die Unterstützung der öffentlichen Primarschulen durch den Bund an den BR zurückzuweisen mit dem Auftrag, den eidg. Räten einen formulierten Antrag auf Ergänzung des Art. 27 der BV so rechtzeitig einzubringen, dass die ganze Subventionsfrage in der Frühjahrssession der eidg. Räte erledigt werden kann. Diesen Beschl. betrachtete der StR als einen solchen des Nichteintretens auf die Vorlage des BR, die davon ausging, dass eine vorgängige Revision der BV nicht notwendig sei. Unter Hinweis auf das Präjudiz aus dem Jahre 1885 anlässlich der Beratung über den Ges.-Entw. betr. die eidg. Wahlen und Abstimmungen war der StR der Ansicht, er habe seinerseits sich über die Angelegenheit auszusprechen. Dem Antrag seiner Komm. entsprechend (Munzinger), trat er den 19. April 1902 dem Beschl. des NR bei, immerhin unter Weglassung der Zeitbestimmung, womit sich auch der NR den 24. April einverstanden erklärte.

Übers. Verh. BVers, April 1902, Nr. 6, Stenogr. Bulletin der BVers. 1902, XII S. 131—133. — Vgl. weitere Fälle im Stenogr. Bulletin 1894, IV S. 353, 354 (Militärorganisation); 1895, V S. 103 ff. (Übers. Verh. BVers. Juni 1895, Nr. 5, Organisation der BVerwaltung).

177. Bei der im Sinne des Art. 6 des Geschäftsverkehrs-Ges.[1]) versuchten Bereinigung der Differenzen zwischen NR und StR betr. den Entw. eines Bankgesetzes in der Junisession 1901 blieben nach dem Beschl. des NR vom 27. Juni noch zwei Differenzen übrig: Der NR blieb zunächst bei seiner Meinung, dass das

[1]) Vgl. jetzt die Art. 5 ff des revidierten Geschäftsverkehrsges. vom 9. Okt. 1902, B 1902 IV 593.

Grundkapital der Bank eine Verzinsung von höchstens 4% erhalten sollte, während der StR eine solche von 4½% vorsehen wollte; und sodann wählte der NR als Banksitz Bern mit 81 gegen 50 Stimmen, welche letztere sich für Zürich aussprachen, während der StR am 26. Juni als Banksitz Zürich mit 29 gegen 14 Stimmen, die auf Bern fielen, bezeichnet hatte. Unmittelbar nach diesen Schlussnahmen beschloss der NR auf Antrag Planta mit 73 gegen 48 Stimmen, die gefassten Beschlüsse als definitive zu erklären. Der StR beschloss den 27. Juni bezüglich der Verzinsung des Grundkapitals Zustimmung zum Beschluss des NR, bezüglich der Sitzfrage dagegen erklärten sich nun im StR 24 Stimmen für Zürich und 17 Stimmen für Bern, worauf der Präsident des Rates konstatierte, dass das Gesetz nicht zu Stande gekommen ist. Über den Beschl. des NR, auf seinen Beschlüssen definitiv zu beharren, äusserte sich die Komm. des StR (Isler) in der Sitzung des StR vom 27. Juni wie folgt:

Die Komm. kann nicht anders, als gegenüber diesem Vorgehen ihr Bedauern auszusprechen. Es war bisher immer Übung, dass, wenn die beiden Räte in einer Mehrzahl von Punkten auseinandergingen, die Verständigung so gesucht wurde, dass der eine Rat in dem einen, der andere Rat in dem andern Punkte nachgab. Dagegen ist das, was jetzt geschehen ist, ohne Vorgang, dass nämlich der eine Rat, obschon noch eine Reihe von Punkten divergieren, einfach erklärt, dass er die Verhandlungen abbreche, d. h. bei seiner Meinung definitiv beharre. Die Komm. findet, dass der StR, speziell diesmal, eine andere Behandlung verdient hätte, schon mit Rücksicht darauf, dass er seinerseits am 26. Juni[1]) einen Antrag, bezüglich der Sitzfrage auf seinem Beschl. definitiv zu beharren, mit grosser Mehrheit zurückgewiesen hat, und sie glaubt, dass es überhaupt auch der verfassungsmässigen Parität der beiden Räte widerspreche, in dieser Weise zu verfahren.

Stenogr. Bulletin 1901, XI S. 479, 491; Übers. Verh. BVers. Juni 1901, Nr. 34; oben S. 456.

178. Den 27. März 1894 legte der BR der BVers. einen Bericht vor über das Rechtsverhältnis zwischen Bund und Eisenbahngesellschaften, eventuell Kantonen, bei Auslauf der Konzessionen.[2]) Der NR hatte die Erstbehandlung dieses Berichtes, dem der BR am 4. Dez. noch einen Nachtrag folgen liess; er beschloss den 5. Dez. 1894:

[1]) Vgl. Stenogr. Bulletin der BVers. 1901, XI S. 444: Antrag Hoffmann mit 32 gegen 7 Stimmen abgelehnt.

[2]) Vgl. oben Nr. **26.**

1. Von dem Ber. des BR an die BVers. vom 27. März 1894 über das Rechtsverhältnis zwischen Bund und Eisenbahngesellschaften, eventuell Kantonen, bei Auslauf der Konzessionen wird Kenntnis genommen.

2. Dem BR wird der Wunsch ausgesprochen, es möchte die weitere Berichterstattung über die Eisenbahnfrage, bezw. den Eisenbahnrückkauf, beförderlich erfolgen.

3. Der BR wird eingeladen, auch die Frage des Erwerbes der schweiz. Eisenbahnen auf dem Wege der Expropriation zu prüfen und zum Gegenstand eines Berichtes zu machen.

Der StR dagegen beschloss den 19. Dez. 1894:

Nach Einsicht des Ber. des BR vom 27. März 1894 über das Rechtsverhältnis zwischen Bund und Eisenbahngesellschaften, eventuell Kantonen, bei Auslauf der Konzessionen, und des Nachtrages dazu vom 4. Dez. 1894;

nach Kenntnisnahme des Beschl. des NR vom 5. Dez. 1894:

Von dem Ber. des BR wird, unter Gewärtigung der weiteren auf die Eisenbahnfrage bezüglichen Vorlage, Akt genommen.

Mit diesen Beschlüssen war das Traktandum erledigt; beide Räte haben dieselben als selbständige Beschlüsse dem BR übermittelt; vgl. BV Art. 102 Abs. 2.

Übers. Verh. der BVers. Dez. 1894, Nr. 47; Postl.-Slg. n. F. 510.

7. Geschäftsführung der BVers.

179. Seit dem Jahre 1891 bestellt der NR aus seiner Mitte für die Prüfung der Geschäftsführung und Rechnung der Alkoholverwaltung eine ständige d. h. für die ganze Legislaturperiode amtende Alkoholkommission. Der StR wählt seine Alkoholkomm. jährlich, jedoch sucht auch er dieser Komm. einen ständigen Charakter zu geben, durch Wiederwahl ihrer Mitglieder [1]). Mit Beschl. vom 23. Dez. 1891 lud die BVers. den BR u. a. ein, die Frage zu prüfen, ob nicht für die Alkoholverwaltung — und unter welchen Formen — eine ständige Aufsichtsbehörde einzuführen sei. Hiezu bemerkt der BR in einem Ber. vom 12. Sept. 1893, dass dem erstrebten Zwecke das bereits kreierte Institut ständiger Alkoholkomm. bei beiden Ratsabteilungen vollauf Genüge leiste; diese Komm. sind befugt und in der Lage, über das Geschäftsgebahren der Alkoholverwaltung jederzeit und in beliebiger Ausdehnung Einsicht zu nehmen und machen von diesem Rechte schon jetzt, im Interesse der beteiligten Verwaltung selbst, einen ausgibigen, sich

[1]) Vgl. Übers. Verh. der BVers. Dez. 1891, Anhang; jetzt BG über den Geschäftsverkehr vom 9. Okt. 1902, Art. 27, 28, B 1902 IV 599.

stets intensiver gestaltenden Gebrauch. Es erscheinen daher weitere diesbezügliche Anträge als überflüssig. Die BVers. trat dieser Auffassung bei; und es haben hierauf, zum Zwecke der Durchführung einer regelmässigen Einsicht der parlamentarischen Kommissionen in den Geschäftsgang der Alkoholverwaltung, die vereinigten Alkoholkomm. des StR und des NR den 26. Febr. 1894 ein Regl. betr. die Aufstellung einer ständigen Delegation erlassen.

Nach diesem Regl. besteht die Delegation aus fünf Mitgliedern, von denen die Komm. des Rates, der die Priorität für die Behandlung des Geschäftsberichtes hat, drei, die Komm. des andern Rates zwei Mitglieder wählt[1]), und zwar während der Junisession auf die Dauer von einem Jahre; Präsident und Vizepräsident der Delegation sollen nicht demselben Rate angehören; die Delegation versammelt sich vierteljährlich in Bern und behandelt den von der Direktion der Alkoholverwaltung ihr zu unterbreitenden Quartalbericht über die Geschäftsvorkommnisse der abgelaufenen Periode, wobei die einzelnen Rubriken des Jahresberichtes zu berücksichtigen sind; die Delegation legt das Ergebnis ihrer Beratungen, zu denen der Direktor der Alkoholverwaltung beigezogen werden kann, in einem Protokolle nieder, welches den Präsidenten der beiden Kommissionen und dem Vorsteher des eidg. Finanzdep. mitzuteilen ist.

Durch diese Einrichtung ist, wie die Alkoholkomm. in ihrem Ber. vom 27. Nov. 1894 (Speiser) hervorhebt, ein Organ geschaffen worden, welches geeignet ist, die verfassungsmässige Aufsicht der BVers. zu fördern, ohne die Selbständigkeit und Verantwortlichkeit der Verwaltung zu schwächen.

B 1894 IV 671. Vgl. B 1893 IV 172–179, V 185, 195–199.

180. I. Auf die Begehren, die in einer Eingabe der Vorstände des schweiz. Grütlivereins, der schweiz. sozialdemokratischen Partei und des schweiz. Gewerkschaftsbundes vom Dez. 1894 betr. die Hilfs-, Nacht- und Sonntagsarbeit in den Fabriken enthalten waren, beschloss die BVers. den 7. Dez. 1895 nicht einzutreten. Die zur Vorprüfung dieser Eingabe und zur Antrag-

[1]) Nach dem revidierten Geschäftsverkehrges. vom 9. Okt. 1902 (Art. 27 in Verbindung mit Art. 25) ist die Delegation der Alkoholkommissionen in gleicher Weise zu bestellen wie die der parlamentarischen Finanzkommissionen, d. h. die Komm. jedes Rates ordnet drei Mitglieder in die Delegation ab, B 1902 IV 598, 599.

stellung eingesetzte Komm. des NR (Vorsitz: Th. Curti) hatte zunächst beabsichtigt, über die einschlägigen Verhältnisse an verschiedenen Orten eine Untersuchung vorzunehmen. Der BR liess ihr jedoch durch den Vorsteher seines Industriedep. erklären, er halte die Kommission von sich aus und ohne Auftrag und Kreditbewilligung des Rates nicht für berechtigt, eine solche weitschichtige Untersuchung zu veranstalten. In der Folge wollte die Komm. sich auf die Einberufung von etwa drei Arbeitervertretern beschränken, jedoch wurde bei ihr von Arbeiterseite das Begehren gestellt, dass Arbeiter aus allen in Betracht kommenden Industrien zugezogen werden. Das eidg. Industriedep. teilte hierauf dem Präsidenten der Komm. mit, dass es, damit auch der Schein des Nichtentgegenkommens vermieden werde, in die Einberufung je eines Arbeiters der im Beschl. des BR vom 14. Jan. 1893 (A. S. n. F. XIII 259) genannten Industrien einwillige, unter der Bedingung, dass auch je ein Arbeitgeber angehört und damit eine objektive Beleuchtung der Angelegenheit gesichert werde. Die Angelegenheit wurde schliesslich, unter Mitwirkung des eidg. Dep., in dieser Weise geordnet, und es erschienen in der Sitzung der Komm. 13 Arbeitgeber und 7 Arbeiter (es gelang den Arbeitervertretungen nicht, aus jeder Industrie einen Abgeordneten zu stellen).

B 1896 I 789.

II. Im Jahre 1897 hat die Komm. des NR betr. die Frage der Freigebung des Samstagnachmittags an die weiblichen Arbeiterinnen (Vorsitz: Grieshaber) in ihrer Sitzung vom 23. und 24. April: 9 Arbeiterinnen, 6 Arbeitgeber und den Arbeitersekretär H. Greulich einvernommen.

Vgl. das Protokoll über diese Einvernahmen, B 1897 III 346.

181. Infolge definitiven Festhaltens des NR und des StR an ihren von einander abweichenden Beschlüssen betr. Revision des Banknotenartikels der BV (Art. 39) kam in der ordentlichen Sommersession der BVers. des Jahres 1891 ein BBeschl. über diese Frage nicht zustande. Die Akten blieben deshalb beim NR, der in dieser Angelegenheit der erstbehandelnde Rat war. Art. 6 des BG über den Geschäftsverkehr vom 22. Dez. 1849[1]).

Samstag den 27. Juni wurde die ordentliche Session der BVers. geschlossen. Hierauf stellten, gestützt auf Art. 86 Abs. 2

[1]) Vgl. jetzt das revidierte Geschäftsverkehrges. vom 9. Okt. 1902. Art. 7 und 11.

der BV, 40 Mitglieder des NR beim BR den 30. Juni das Begehren, er möchte, sofern die Volks- und Ständeabstimmung vom 5. Juli 1891 die Annahme der von den Räten vorgeschlagenen Revision des dritten Abschnittes der BV ergibt, die BVers. zu einer ausserordentlichen Session auf Montag den 27. Juli einberufen behufs Erwahrung des Resultates dieser Volksabstimmung (Ausgestaltung der Volksinitiative des BVerf.-Rechts), B 1891 III 748. Das Ergebnis der Abstimmung vom 5. Juli war ein der Volksinitiative günstiges. Der BR, dem gestellten Begehren der 40 Mitglieder des NR Folge gebend, lud mit Beschl. vom 9. Juli die BVers. zu einer ausserordentlichen Session auf den 27. Juli ein «zur Entgegennahme des Ber. über das Abstimmungsergebnis, sowie zur eventuellen Behandlung anderer damit zusammenhängenden Fragen», B 1891 III 1055.

Es war vorauszusehen, dass ohne Verzug versucht würde, auf dem Weg der Initiative, und zwar «in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs» (Art. 121, Abs. 4 und 6, der soeben revidierten BV), die Revision des Banknotenartikels zur Erledigung zu bringen. Da brachte Häberlin den 28. Juli im NR im Sinne des Art. 38 Ziff. 4 und der Art. 64—67 des Geschäftsregl. des NR vom 9. Juli 1850 (A. S. II 20, 24, 25) eine Motion ein des Inhalts:

> Der NR nimmt, gestützt auf Art. 6 des BG über den Geschäftsverkehr zwischen dem NR und dem StR:
>
> > Dieses Verfahren wird fortgesetzt bis beide Räte erklären, auf ihren abweichenden Ansichten definitiv zu beharren. In diesem Falle bleibt der Gegenstand liegen, bis er auf die für die Gesetzgebung vorgeschriebene Weise wieder angeregt wird, und die Akten bleiben bei dem Rate, welcher das Geschäft zuerst in Behandlung nahm;
>
> den Entw. des BBeschl. betr. Revision von Art. 39 der BV wieder auf, acceptiert denselben in globo in der Form des Ergebnisses der Schlussberatung im NR vom 26. Juni 1891 und übermittelt ihn dem StR mit der Einladung, den Gegenstand auch seinerseits noch in dieser Session zu erledigen.

Den 29. Juli beschloss der NR:

Diese Motion wird in folgender modifizierter Fassung erheblich erklärt und im Sinne von Art. 67 des Geschäftsregl. sofort zum definitiven Beschl. erhoben:

> Der NR nimmt, gestützt auf Art. 6 des BG über den Geschäftsverkehr zwischen dem NR und dem StR, den Entw. des BBeschl.

betr. Revision von Art. 39 der BV wieder auf, acceptiert denselben in der Form des Ergebnisses der Schlussberatung im NR vom 26. Juni 1891 mit der einzigen Modifikation, dass der Anteil der Kantone am Reingewinn der Bank von «wenigstens der Hälfte» auf «wenigstens zwei Dritteile» erhöht werden soll, und übermittelt den so modifizierten Entw. dem StR mit der Einladung, den Gegenstand auch seinerseits noch in dieser Session zu erledigen.

Den gleichen 29. Juli stimmte der StR dem NR zu. Damit war der der Volks- und Ständeabstimmung zu unterstellende BBeschl. betr. Revision von Art. 39 der BV vom 29. Juli 1891 zustande gekommen. Den 31. Juli wurde die ausserordentliche Session der BVers. geschlossen.

Übers. Verh. der BVers. Juni 1891, Nr. 29. 59; Juli 1891, Nr. 2. 3. 6. 7; B 1891 IV 136; 1892 II 197.

182. I. Mit Schreiben vom 29. Nov. 1879 teilte der BR der der BVers. mit, dass er eine Vorlage betr. die eidg. Gewährleistung des Tessiner Verf.-Gesetzes vom 31. Jan. 1879 vorläufig der BVers. nicht unterbreiten werde.[1]) Es interpellierten hierauf den 2. Dez. die Mitglieder des StR, Respini und Dr. Reali, den BR über die Motive dieser Verzögerung. Der BR beantwortete den 3. Dez. die Interpellation. Anlässlich derselben wurde im StR die Frage erörtert, welches Verfahren bei Interpellationen stattfinden solle, worauf der Rat am 4. Dez. Art. 60 seines Geschäftsregl. vom 7. Dez. 1849 dahin interpretierte, dass nach Beantwortung einer Interpellation den Interpellanten gestattet ist, sich zu erklären, ob sie durch die erhaltene Auskunft befriedigt sind, dass dagegen eine weitere Diskussion nicht stattfinden soll.

A. S. II 11; Übers. Verh. der BVers. Dez. 1879, Nr. 13, 40.

II. Art. 68 des Geschäftsregl. des schweiz. NR vom 9. Juli 1850 bestimmt:

> Jedes Mitglied des NR hat das Recht, im Schosse desselben über jeden die eidg. Verwaltung betreffenden Gegenstand Auskunft zu verlangen. Einem solchem Begehren wird nur dann Folge gegeben, wenn es durch zehn Mitglieder des NR unterstützt wird. In diesem Falle soll die betr. Behörde in einer der nächsten Sitzungen die verlangte Auskunft erteilen. A. S. II 25.

Bei Anlass der Interpellation Gallati und Mitunterzeichner betr. die Freiburger Lotterie entstand im NR den 20. März 1893 die Frage, ob sich an eine Interpellation eine allgemeine Diskussion

[1]) Vgl. oben Nr. **82** X.

anschliessen dürfe. Der Rat gestattete diese [1]) nach Anhörung folgender Ausführung seines Vorsitzenden, Dr. Forrer:

Das Regl., Art. 68, spricht sich darüber nicht aus, ob auf eine Interpellation nur vom Vertreter des BR geantwortet werde, oder ob eine allgemeine Diskussion erfolgen dürfe. Wir haben daher völlig freie Hand, die allgemeine Diskussion zu gestatten oder zu untersagen. Immerhin dürften wir gut tun, uns umzusehen, wie es bisher gehalten worden ist.

Wie es im StR gehalten worden ist, ist hier unerheblich. Es frägt sich nur: Wie ist es im NR gehandhabt worden? In dieser Beziehung ist mitzuteilen, dass die Praxis zu allen Zeiten eine sehr verschiedene war. Gewöhnlich hatte es bei Frage und Antwort sein Verbleiben, und es verlangte niemand sonst das Wort. Der Interpellant erklärte sich befriedigt oder nicht, und damit war das Geschäft erledigt. Wie wurde es aber gehalten, wenn noch jemand zu sprechen verlangte? In folgenden Fällen ist vom Rate eine Diskussion als zulässig erklärt worden: am 24. Sept. 1872, anlässlich der Interpellation Arnold und Kons. betr. die Berner Bettagsproklamation; am 29. Jan. 1874, anlässlich der Interpellation Weber und Kons. betr. Herrn Wuilleret; am 28. Juni 1878, anlässlich der Interpellation Frey und Kons. betr. den Kirchenhandel Chêne-Bourg . . .; am 6. Dez. 1882, anlässlich der Interpellation Meister und Kons. betr. die Beratung des Zolltarifes. Umgekehrt kam es, nach dem Protokoll wenigstens, einmal vor, dass eine Diskussion ausdrücklich als unzulässig erklärt wurde, nämlich am 19. Juni 1869, anlässlich der Interpellation Sulzer betr. die Ausweisung von Mazzini.

In der Mehrheit der Fälle, wo eine Diskussion verlangt worden ist, wurde dieselbe vom Rat bewilligt. Ich schlage Ihnen demgemäss vor, Sie möchten auch hier, insofern von einem Mitglied, das nicht zu den Interpellanten gehört, das Wort verlangt wird, dasselbe einräumen. . . . Dabei versteht es sich von selbst, dass weder ein Antrag gestellt, noch ein Beschluss gefasst werden kann, vielmehr wenn jemand einen Antrag stellen wollte, derselbe auf den Weg der Motion verwiesen werden muss. Es ergibt sich dies daraus, weil sonst die Bestimmung über die Motionen einfach so umgangen werden könnte, dass man eine Interpellation ankündigt und dann sofort einen Beschluss veranlasst. Stenogr. Bulletin der BVers. 1893, II S. 283.

---

[1]) Eine allgemeine Diskussion folgte auch am 20. März 1896 der Interpellation Hess und Mitunterzeichner betr. den Rücktritt des Oberst U. Wille als Waffenchef und Oberinstruktor der Kavallerie, Übers. Verh. der BVers. März 1896, Nr. 41, Stenogr. Bulletin der BVers. 1896, VI S. 89, 105.

II. Der Bundesrat und die Bundesverwaltung.[1])

I. BG über die Organisation und den Geschäftsgang des BR vom 16. Mai 1849, A. S. I 49.
BBeschl. vom 26. Jan. 1860 betr. Abänderung des Art. 29 litt. b des BG vom 16. Mai 1849, A. S. VI 426. — Botsch. des BR hiezu vom 6. Jan. 1860, B 1860 I 305; Ber. der Komm. des StR vom 13. Jan. 1860, B 1860 I 308.[2])
BGes. vom 28. Juli 1873 betr. Abänderungen des BG vom 16. Mai 1849, A. S. XI 256. — Botsch. des BR hiezu vom 9. Juli 1873, B 1873 III I.

II. BBeschl. über die Organisation und den Geschäftsgang des BR vom 21. Aug. 1878 (ohne Referendumsvorbehalt erlassen), A. S. n. F. III 480. — Botsch. des BR hiezu vom 14. Mai 1878, B 1878 II 943.
Beschl. des BR betr. die Organisation seiner Dep. vom 8. Juli 1887, A. S. n. F. X 104; hiezu ein Abänderungsbeschl. des BR vom 29. Aug. 1890, A. S. n. F. XI 674.
BBeschl. vom 9. Juni 1887 betr. die Neuverteilung der Dep. des BR, Übers. Verh. der BVers. Juni 1887, Nr. 4. — Ber. des BR vom 5. April 1887, B 1887 II 136; 1891 I 546.
BBeschl. vom 28. Juni 1895 betr. Abänderung des BBeschl. vom 21. Aug. 1878 (unter Aufhebung der BRBeschl. vom 8. Juli 1887 und 29. Aug. 1890, und erlassen ohne Referendumsvorbehalt, weil nicht allgemein verbindlicher Natur), A. S. n. F. XV 188. — Botsch. des BR vom 4. Juni 1894 betr. Organisation und Geschäftsgang des BR (sog. Verwaltungsreform), B 1894 II 766; Ber. der Komm. des StR vom 16. Nov. 1894 (Schoch), B 1894 IV 469; Stenogr. Bulletin der BVers. 1894, IV S. 103—124, 301—306; 1895 V S. 99—120, 128–141, 453—466, 471—474; B 1896 I 874; 1897 II 201. — Vgl. ferner Ausführungsverfügungen des BR, B 1895 IV 759, 1896 I 46.
BRBeschl. vom 9. April 1897 betr. die Kompetenzen der Departemente und der Abteilungs-Chefs, A. S. n. F. XVI 117; hiezu insb. Bericht des BR betr. die Kompetenzen der Departemente und der Abteilungs-Chefs vom 3. Dez. 1894, B 1894 IV 481.
BRBeschl. vom 8. Dez. 1896 betr. Abänderung des BBeschl. über die Organisation des BR (betr. Bauten und Auswanderungswesen), A. S. n. F. XV 601.

183. Die BV des Jahres 1848 hatte in Art. 91 die Vorschrift:

> Die Geschäfte des BR werden nach Departementen unter die einzelnen Mitglieder verteilt. Diese Einteilung hat aber einzig zum Zweck, die Prüfung und Besorgung der Geschäfte zu fördern. Der jeweilige Entscheid geht von dem BR als Behörde aus.

Diese Bestimmung hat die BV des Jahres 1874 unverändert als Art. 103 beibehalten.

---

[1]) Vgl. Ringier in Reichesberg, Handwörterbuch der Schweiz. Volkswirtschaft, Bern 1902, I S. 673 ff.; v. Salis ebendaselbst, S. 678 ff., 707 ff.

[2]) In diesem Ber. der Komm. des StR wird hervorgehoben, dass, was der BR vorschlägt und der NR beschlossen hat, eine Abänderung des BGes. vom 16. Mai 1849 sei; selbstverständlich sollte nun diese Abänderung wieder in der Form eines Gesetzes erscheinen, betreffe sie das Ganze oder nur einzelne Teile des Gesetzes. Deshalb schlug die Komm. den Erlass eines Gesetzes und nicht nur den eines Beschlusses vor. Dieser Antrag drang jedoch in der BVers. nicht durch, B 1860 I 311.

Das BG über die Organisation und den Geschäftsgang des BR vom 16. Mai 1849 umschreibt den mitgeteilten Art. 91 (= Art. 103) der BV in folgender Weise:

> Art. 20. Die Geschäfte und Verwaltungszweige des BR, welche besonderer Aufsicht, Vorberatung oder untergeordneter Verfügungen bedürfen, werden den Departementen zugewiesen. Letztere sind befugt, mit schweiz. Regierungen und deren Beamtungen, sowie mit eidg. Beamten in unmittelbaren Verkehr zu treten, soweit dieses zur Behandlung ihrer Geschäfte erforderlich ist. Alle Entscheide gehen jedoch vom BR als Behörde selbst aus.

Nach Inkrafttreten des Eisenbahnges. vom 23. Dez. 1872, A. S. XI 1, sah sich der BR veranlasst, der BVers. einige Änderungen an dem Organisationsges. vom 16. Mai 1849 vorzuschlagen, namentlich die Errichtung eines Eisenbahn- und Handelsdep. In seiner hierauf bezüglichen Botsch. vom 9. Juli 1873 wirft der BR die Frage auf, ob es nicht angesichts der bevorstehenden allgemeinen Revision der BV zweckmässiger sein dürfte, dermalen von Änderungen an dem Organisationsges. für den BR abzusehen; er erklärt jedoch die vorgeschlagenen Änderungen für dringlich, betonend, dass allerdings eine umfassende Revision notwendig werde, wenn einmal die Aufgaben des Bundes durch eine neue BV für längere Zeit fixiert sein werden, und des weitern bemerkend:

> Es dürfte sich alsdann nicht nur darum handeln, die zahlreichen dem Bunde infolge der veränderten Verf.-Bestimmungen zufallenden neuen Aufgaben in möglichst rationeller Weise unter die Departemente des BR zu verteilen, sondern es wird namentlich auch die Frage in Erwägung zu ziehen sein, ob nicht in der allgemeinen Organisation der BVerwaltung eine grundsätzliche Änderung in dem Sinne einzutreten habe, dass den Departementen als solchen grössere Kompetenzen eingeräumt und dann auch innerhalb der Departemente selbst, je nach ihrer Natur, die Erledigung gewisser Kategorien von Geschäften an die höheren Beamten der Dep. übertragen werden solle. B 1873 III 3.

Den hier präzis ausgesprochenen Gedanken der Delegation der Befugnisse des Bundesrates an seine Departemente und innerhalb der Departemente an die Abteilungs-Chefs hat die seitherige Praxis in weitem Umfang verwirklicht. Die gesetzliche Grundlage schuf zunächst der obigen Art. 20 des BG vom 16. März 1849 ersetzende Art. 20 des BBeschl. vom 21. Aug. 1878 über die Organisation und den Geschäftsgang des BR:

> Art. 20 Abs. 1 (= Art. 103 der BV);

Abs. 2. Unter Vorbehalt endgiltigen Entscheides des BR erledigen die Departemente von sich aus die Geschäfte, welche ihnen sei es kraft gesetzlicher Bestimmungen, sei es infolge besonderer Schlussnahmen des BR überwiesen sind.

In der Botsch. vom 14. Mai 1878 begründete der BR diese Bestimmung wie folgt:

Wollte die Bestimmung des Art. 103 der BV wörtlich genommen werden, so würden sämtliche Stunden des Tages nicht hinreichen, die Aufgabe zu erfüllen, die dem BR zufiele. Es hat sich denn auch seit langem eine Praxis herausgebildet, derzufolge die Departemente eine Menge von Geschäften von sich aus erledigen und dem BR nur die wichtigen Fragen vorlegen. Selbst mehrere Gesetze haben diese Praxis bestätigt, indem sie gewisse Angelegenheiten diesem oder jenem Departemente zuweisen. Das Gesetz von 1849 ist damit jedoch nicht im Einklang. Den Redaktoren desselben scheint die Möglichkeit vorgeschwebt zu haben, alle Geschäfte in pleno zu erledigen, so dass die Departemente nur ermächtigt wurden, sich in direkter Weise die zum Studium der verschiedenen Fragen erforderlichen Aufschlüsse zu verschaffen. Es schien daher notwendig, den Gesetzestext mit den faktischen Verhältnissen in Einklang zu bringen. Der vorgeschlagene Abs. 2 des Art. 20 widerspricht nicht der Bestimmung der BV. Denn was schreibt diese anderes vor, als den Grundsatz, dass der BR als ein Ganzes anzusehen ist, dessen Abteilungen solidarisch sind? Die BV wird weder dem Geiste noch dem Wortlaut nach verletzt, wenn gleichzeitig damit, dass den Departementen eine Kompetenz eingeräumt wird, die sie unmöglich entbehren können, dem BR das Recht zuerkannt wird, über alle bestrittenen Fragen definitiv zu entscheiden.

B 1878 II 949; 1875 II 227.

184. Mit Hinweis auf Art. 30 des Organisationsbeschl. vom 21. Aug. 1878:

Der BR ist ermächtigt, ausnahmsweise bezüglich einzelner Geschäfte oder Geschäftszweige der Dep. Abweichungen (von der festgesetzten Geschäftsverteilung unter die Dep.) zu beschliessen. Von derartigen Beschlüssen ist der BVers. Mitteilung zu machen,[1])

teilte der BR mit Bericht vom 5. April 1887 der BVers. mit, dass er beabsichtige, versuchsweise eine Abänderung einzelner Bestimmungen des BBeschl. vom 21. Aug. 1878 vorzunehmen. Er be-

[1]) Durch den BBeschl. vom 28. Juni 1895 erhielt dieser Art. 30 folgende Fassung: Der BR ist ermächtigt, obige Feststellung in Bezug auf neue Geschäftszweige zu ergänzen und ausnahmsweise auch Abweichungen von derselben zu beschliessen; doch ist von derartigen Beschlüssen der BVers. Mitteilung zu machen, A. S. n. F. XV 196.

zeichnete als Übelstände der gegenwärtigen Organisation: fortwährender Wechsel der Dep. in Bezug auf die Mitglieder des Bundesrates; bedeutende Entwicklung aller Dep. mit Ausnahme des politischen Dep., bei dem es infolge des alljährlichen Vorsteherwechsels an Folgerichtigkeit und Kontinuität in der Behandlung der Geschäfte mangle; ungleiche Verteilung der Geschäfte unter die Dep.

Die BVers. beschloss hierauf den 9. Juni 1887, von der Mitteilung des BR vom 5. April am Protokoll zustimmend Kenntnis zu nehmen, mit der Einladung an den BR seiner Zeit Ber. und Vorschlag betr. Revision des BBeschl. über die Organisation und den Geschäftsgang des BR vom 21. Aug. 1878 vorzulegen.

Die vom BR mit Beschl. vom 8. Juli 1887 vorgenommene Abänderung des BBeschl. vom 21. Aug. 1878 betraf die Art. 22 bis und mit 29 und bestand neben untergeordneteren Verschiebungen einzelner Geschäftszweige wesentlich in der Bildung eines eigenen vollständigen Dep. des Auswärtigen, das hauptsächlich aus dem bisherigen politischen Dep. und der Handelsabteilung des bisherigen Handels- und Landwirtschaftsdep. gebildet wurde.

Indem nun bei der Departementeverteilung für das Jahr 1888 das neue Dep. des Auswärtigen nicht dem Bundespräsidenten, welcher bisher jeweilen während seines Amtsjahres das politische Departement zu führen hatte, sondern einem andern Mitglied des Bundesrates übertragen wurde, und es dabei auch in den folgenden Jahren sein Verbleiben hatte, so ergab sich als weitere Änderung das gänzliche Aufhören des Wechsels in der Departementeverteilung und eine wesentlich veränderte Stellung des Bundespräsidenten.

Am 23. Juni 1892 beschloss die BVers., in Verbindung mit der Genehmigung der Geschäftsführung des BR im Jahre 1891, folgendes Postulat:

> Der BR wird eingeladen, gemäss seinem Ber. vom 5. April 1887 über die Reorganisation des BR den eidg. Räten beförderlich eine Vorlage über die Folgen jener Reorganisation und über die bei der stets steigenden Geschäftsvermehrung nötig werdenden Reformen in der Bundesverwaltung zu unterbreiten.

Übers. Verh. der BVers. Juni 1892, Nr. 4, 65, B 1892 III 1161; Post.-Slg. n. F. 470.

In Ausführung dieses Postulates, das zum Teil auch im Zusammenhang steht mit dem seit Anfang der neunziger Jahre von einzelnen politischen Parteien vertretenen Begehren der Wahl des

BR durch das Volk[1]), legte der BR der BVers. den 4. Juni 1894 eine einlässliche Botsch. betr. Organisation und Geschäftsgang des BR vor, zugleich mit dem Entw. eines BBeschl., der eine neue Einteilung der Departemente enthält. Damit verneinte der BR das Bedürfnis einer eingreifenden Änderung der Organisation der BVerwaltung. Aus den Beratungen der BVers. ging der dem Referendum nicht unterstellte BBeschl. vom 28. Juni 1895 betr. Abänderung des BBeschl. vom 21. Aug. 1878 hervor: Die BVers. tritt bezüglich der Neueinteilung der Departemente der Auffassung des BR bei, Art. 22—29, unter Aufhebung von Art. 36, bestätigt in genauerer Fassung als bisher die Befugnis des BR zur Ergänzung und ausnahmsweiser Abänderung der Departementaleinteilung, Art. 30, umschreibt sodann korrekter wie bisher die Stellung des Bundespräsidenten, Art. 13 Abs. 1, und kreiert die Stellung eines zweiten Vizekanzlers, Art. 32, fügt endlich unter den Kompetenzen des Justizdep. bei: den Mitbericht bezüglich aller dem BR gegen Verfügungen seiner Departemente eingereichten Rekurse neben dem Dep., gegen welches der Rekurs gerichtet ist, sofern nicht im einzelnen Falle der BR den Mitbericht einem andern Dep. überträgt, Art. 25 Ziff. 17[2]), A. S. n. F. XV 188.

Dass nach Ansicht der BVers. mit diesem BBeschl. vom 28. Juni 1895 die Frage der Verwaltungsreform nicht zu einem Abschluss gediehen ist, bekundet das gleichzeitig von ihr angenommene Postulat:

> Der BR wird eingeladen, zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten, ob nicht in folgenden Materien eine Regelung durch Ges. oder BBeschl. einzutreten habe:
>
> 1. betr. die Organisation derjenigen eidg. Verwaltungen, deren Entwicklung im wesentlichen zum Abschlusse gekommen ist, und die einer gesetzlichen Organisation noch entbehren, wobei die Entlastung des BR durch Übertragung von Kompetenzen an die Departementsvorsteher und die Entlastung der Departementsvorsteher durch Übertragung von Kompetenzen an höhere Departementsbeamte ins Auge zu fassen wäre;
> 2. betr. das Verfahren in Verwaltungsstreitsachen;
> 3. betr. die Errichtung einer Rechnungskammer.
>
> Übers. Verh. der BVers. Juni 1895, Nr. 5.

[1]) Vgl. N. Droz, Le mode d'élection du Conseil Fédéral, in Etudes politiques. Genève 1895. pp. 313-342; Hilty im Politischen Jahrbuch a. O., XIV S. 318 ff., 563-573; Th. Curti a. O. S. 15 ff., 34, 81, 170 ff.

[2]) Vgl. hiezu insbesondere B 1894 IV 474, Stenogr. Bulletin der BVers. 1895, V S. 132; unten S. 525.

In der Folge erging dann der BRBeschl. vom 9. April 1897 betr. die Kompetenzen der Departemente und der Abteilungs-Chefs und zwar in Anwendung der dem BR nach Art. 20 Abs. 2 des BBeschl. vom 21. Aug. 1878 erteilten Ermächtigung und unter Hinweis auf den bezüglichen Bericht des BR vom 3. Dez. 1894 anlässlich der Beratung der Verwaltungsreform in den eidg. Räten. Die Kompetenzen-Übertragung geschah unter dem ausdrücklichen Vorbehalte des Entscheides des BR, «welcher gegenüber den Erlassen des Abteilungs-Chefs und des Departements angerufen werden kann», A. S. n. F. XVI 117.

Über die Erfahrungen, die der BR mit der auf 1. Jan. 1888 eingeführten Organisation gemacht hatte, sowie über die Reorganisationsfragen enthält die Botsch. des BR vom 4. Juni 1894 folgende Ausführungen:

I. Die Aufhebung des alten politischen Departements unter der Leitung des jeweiligen Bundespräsidenten und die Schaffung eines eigenen, von dem Wechsel des Bundespräsidiums unberührten Departements des Äussern war der Hauptgedanke der Reorganisation von 1887.

Daneben konnte in Berücksichtigung eines immer dringender gewordenen Bedürfnisses eine etwas gleichmässigere Verteilung der Verwaltungsaufgaben und der bezüglichen Geschäfte auf die sieben Departemente vorgenommen werden, wobei man darauf Bedacht nahm, sie auch bezüglich der einzelnen Geschäftszweige möglichst rationell zu gestalten.

Dem neuen Departemente des Äussern wurden, mit Ausnahme der Ziff. 4 des alten Art. 23: «Prüfung derjenigen Verträge, welche die Kantone von sich aus mit ausländischen Behörden abzuschliessen befugt sind», und der Ziff. 7: «Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung im Innern», die sämtlichen Geschäfte des bisherigen politischen Departements zugewiesen, und überdies erhielt es die ganze Handelsabteilung samt den internationalen Ausstellungen, dem gewerblichen, literarischen und künstlerischen Eigentum, der «Kontrollierung von und Handel mit Gold- und Silberwaren» und der «Beaufsichtigung des Auswanderungswesens».

Das Departement des Innern gab das Civilstandswesen an das Justizdepartement ab, welches auch die obgenannten Geschäfte der Ziff. 4 und 7 des alten Art. 23 zu übernehmen hatte. Das Militärdepartement erhielt zu seinen bisherigen Geschäften noch die Militärpflichtersatzsteuer und die Pulverfabrikation und -verwaltung von dem Finanzdepartement, welches seinerseits die Alkoholverwaltung in seinen Geschäftskreis aufnahm. Die bedeutendste Veränderung erfuhr das damalige Handels- und Industriedepartement, indem es den Handel, den

Schutz des gewerblichen und geistigen Eigentums, die internationalen Ausstellungen und das Auswanderungswesen an das neue Departement des Äussern abgeben konnte, während das Eisenbahn- und Postdepartement von der neuen Geschäftsverteilung unberührt blieb.

Bei dem Inkrafttreten dieser neuen Geschäftsverteilung auf 1. Januar 1888 behielt der ins Amt tretende Bundespräsident Hertenstein, in dessen Person der unmittelbare Anstoss zur Reorganisation gelegen hatte, sein bisheriges Departement, nämlich das Militärdep.; das Dep. des Äussern wurde von einem andern Mitgliede des BR (Droz) übernommen, welcher dessen Führung bis zu seinem Austritt aus der Behörde beibehielt.

Die seit 1888 mit diesen Neuerungen gemachten Erfahrungen sind teils günstige, teils aber ist auch von weniger befriedigenden Wirkungen zu berichten.

Der Bestand und die Tätigkeit eines eigenen, dem Wechsel der Leitung nicht unterliegenden Dep. des Äussern hat der Verwaltung der politischen Angelegenheiten im allgemeinen unzweifelhaft wesentliche Fortschritte gebracht.

Die Mittel und Wege zur Wahrung und Förderung der schweizerischen Interessen im Auslande wurden eifriger studiert. Wo die bisherige Art der Vertretung nicht ausreichend schien, wie z. B. in England und in Südamerika, wurde mit Entschiedenheit auf notwendige Verbesserung mittelst Entsendung diplomatischer Repräsentanten hingearbeitet.

Die früher unter den stets wechselnden Chefs der Verwaltung der politischen Angelegenheiten veränderliche, mehr oder weniger laxe Führung unserer auswärtigen Organe, der Gesandtschaften und Konsulate, hat einer festern, bestimmtern und intensivern Leitung Platz gemacht. Es wurde für eine stetigere, sorgfältigere und allseitigere Informierung derselben gesorgt, indem, was jeweilen in einem Gesandtschaftsberichte den andern Gesandten von Wert sein konnte und mitgeteilt werden durfte, ihnen beförderlich und stetig zur Kenntnis gebracht wurde. Diese gegenseitige Orientierung wurde vervollständigt durch die jährliche Einberufung der Gesandten zur Konferenz mit dem Departemente, was notwendig eine nach verschiedenen Richtungen günstige Rückwirkung auf die Thätigkeit der Gesandtschaften zur Folge hatte.

Die längere Führung der Geschäfte des auswärtigen Amtes brachte grössere Erfahrung und Vertrautheit mit der Natur dieser Geschäfte, bessere Kenntnis sowohl der eigenen diplomatischen Organe, als der Eigentümlichkeiten der fremden Kabinette und deren Vertreter, und infolgedessen grössere Gewandtheit und Sicherheit im Verfahren.

Systematischer und gewichtiger trat das konstante auswärtige

Amt in die dem frühern politischen Departement mehr oder weniger entfallene Aufgabe ein, bei allen mit fremden Staaten zu verhandelnden Angelegenheiten, Verträgen und Übereinkünften, von welchem Ressort dieselben zunächst auch ausgehen mochten, mitzuwirken.

Das Wegfallen eines Unterbruches in der Geschäftsführung, der früher bei dem jährlichen Wechsel des politischen Dep. hauptsächlich altanhängige, aktenreiche Angelegenheiten traf, förderte bei dem neuen System deren Betreibung und Abwicklung. So kamen unter Benützung günstiger Umstände unter anderm die alte Forderung der Schweiz an Spanien betr. die Guthaben der Schweizerregimenter, die Verständigung über die umstrittene Grenzlinie zwischen der Schweiz und Savoyen-Frankreich, die Regelung der seit Jahrzenten in Schwebe gebliebenen kirchlichen Verkältnisse des Kts. Tessin bald auf gute Wege und zur endlichen Erledigung....

Neben diesen Verbesserungen sind aber nach anderer Seite hin nicht unwichtige Veränderungen im Vergleich zu früher zu nennen, welche eher nachteilig als förderlich erscheinen.

Der BR war früher in alle Vorgänge und Geschäfte des politischen Departements eingeweiht. Alle Berichte der Gesandten, auch die als konfidentiell bezeichneten, und auch alle nicht bloss kommerziellen und konkret geschäftlichen Berichte der Konsulate wurden vom Bundespräsidenten auf dem Wege der Cirkulation den Mitgliedern des BR zur Kenntnis gebracht. Sie erhielten stetige Mitteilung von den eingelangten Noten der fremden Gesandtschaften und ebenso von bedeutsamen, dem Bundespräsidenten in persönlicher Audienz gemachten Eröffnungen. Die Verfügungen in politischen Angelegenheiten aller Art, auch Zwischenverfügungen, gingen auf Antrag des BPräsidenten vom BR aus. Letzterer stund zu den politischen Angelegenheiten immer in einem andern Verhältnisse als zu den Verwaltungsgeschäften der andern Departemente, und während der BR letztern längst eine ganze Reihe von Geschäftskategorien zu direkter selbständiger Verfügung delegiert hatte, wurden die politischen Angelegenheiten nach wie vor sozusagen vollständig in und vor dem BR abgewickelt. Hierin trat mit 1888 eine wesentliche Änderung ein. Die Cirkulationsakten wurden seltener; die Mitglieder des BR wurden nur mit denjenigen Eingängen bekannt gemacht, welche dem auswärtigen Amte hiefür geeignet erschienen; aus dem persönlichen offiziellen Verkehr des auswärtigen Amtes mit den Vertretern der auswärtigen Staaten wurden nur in seltenen ausserordentlichen Fällen Eröffnungen gemacht; das auswärtige Amt stellte sich im ganzen auf den Standpunkt der andern Departemente, welche die Grosszahl ihrer Verwaltungsgeschäfte direkt und selbständig besorgen und nur wichtigere oder solche Angelegenheiten

personeller oder finanzieller Natur, in betreff welcher eine Delegation im allgemeinen nicht stattfindet, vor den BR bringen.

Man gewöhnte sich nach und nach an dieses Regime; aber beim Beginn desselben war der Eindruck, dass mit dem BR als politischer Behörde eine wesentliche Veränderung vorgegangen sei, sehr deutlich. Man war nicht mehr so stetig berufen zur Kenntnisnahme von politischen Dingen; man hatte sich seltener mit denselben zu beschäftigen; es war das Gefühl einer gewissen Enteignung und Entfremdung in betreff der politischen Interessen. Bei allem dem konnte man sich nicht verhehlen, dass ein wesentlicher Teil der eingetretenen Verbesserungen mit dieser Veränderung zusammenhängt.

Eine weitere, aus der Reorganisation von 1887 entspringende und ebenfalls den BR als Behörde betreffende Veränderung liegt in folgendem.

Bekanntlich fand früher jedes Jahr eine Änderung in der Departementsvorsteherschaft statt, indem der neu ins Amt tretende Bundespräsident sein bisheriges Departement verliess und das politische Departement übernahm. Gewöhnlich trat der abtretende BPräsident in das vakant gewordene Dep. über; es kam aber auch vor, dass der Wechsel des BPräsidiums zu einem weitern Departementswechsel Anlass gab. Dieses System brachte es mit sich, dass die einzelnen Mitglieder mit mehreren Departementalverwaltungen einlässlicher bekannt wurden, und dass der BR selbst bei Detailfragen eines Departements über die Erfahrungen verschiedener verfügen konnte. Das besondere Interesse, das man für die Angelegenheiten und Fragen eines Departements behielt, welches man selbst verwaltet hatte, die dabei erworbene spezielle Kenntnis der Qualität seiner Beamten, die vielseitigere Verwaltungsbildung der einzelnen Mitglieder kam dem BR als Gesamtbehörde zu gute, sowohl in seiner beratenden und entscheidenden als in seiner kontrollierenden Tätigkeit. Seit dem Jahre 1888 hat der Wechsel gänzlich aufgehört. Nur infolge von Austritten erhielten Departemente neue Vorsteher. Zwingende Veranlassung zu Änderungen war nicht mehr da, seit der BPräsident einfach Vorsteher seines Departements bleibt.

Die Folgen dieses Systems waren für den Bundesrat als Gesamtbehörde nachteilige ....

1. Am sichtbarsten wurde von der neuen Organisation von 1887 die Stellung des BPräsidenten getroffen. Sie hatte sich zwar schon vor derselben successive modifiziert. In den ersten Perioden nach 1848, zur Zeit als die Bundesverwaltung noch eine verhältnismässig einfache und beschränkte war, verlief der Geschäftsverkehr aus und mit den Kantonen zwischen KReg. und BR. Der BPräsident eröffnete die Korrespondenz, nahm von den einlangenden Akten Kennt-

nis und überwies sie den betr. Departementen, welche die vom BR zu treffenden Massnahmen und Verfügungen vorbereiteten. Infolge dieses Geschäftsganges war und blieb der BPräsident in stetiger Kenntnis aller wesentlichen Vorgänge der gesamten BVerwaltung. Als aber mit der Zeit die Geschäfte sich häuften und drei wöchentliche lange Sitzungen des BR zu deren Bewältigung nicht mehr hinreichten, da wurde es zur Notwendigkeit, durch Dezentralisation und Anwendung der Delegation an die Departemente, welche sich nunmehr direkt mit den kant. Reg. und deren Direktionen in Verbindung setzten, die Gesamtbehörde zu entlasten. Dieses System bildete sich immer mehr aus; der Kreis der den Departementen zu direkter Behandlung und Erledigung überlassenen Geschäfte erweiterte sich von Periode zu Periode, und die notwendige Folge dieser Entwicklung war, dass dem BPräsidenten neben den Geschäften des politischen Dep. von der übrigen innern Staatsverwaltung nur Kenntnis der verhältnismässig kleinen Zahl von Geschäften blieb, welche noch direkt bei dem BR anhängig gemacht oder im BR erledigt wurden.

Aber der BPräsident hatte immer noch das politische Dep. behalten: den Verkehr mit den auswärtigen Staaten und deren Vertretern, den Verkehr mit den Gesandtschaften und Konsuln der Schweiz im Auslande, die Vermittlung des amtlichen Verkehrs zwischen den Kantonen und ausländischen Staatsregierungen und deren Stellvertretern, die Wahrung der Unabhängigkeit, Neutralität und Sicherheit der Eidgenossenschaft gegen aussen im allgemeinen, sowie der völkerrechtlichen Verhältnisse im besondern, die Aufrechthaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung im Innern — Aufgaben und Funktionen, welche die Magistratur des BPräsidenten immerhin noch als höchste einheitliche Hüterin der vornehmsten Gesamtinteressen des Landes nach innen und aussen erscheinen liessen.

Mit der Reorganisation von 1887 verlor der BPräsident diese Funktionen. Von dem alten BPräsidenten, dessen Stellung und Würde eine bedeutendere und inhaltreichere war, als die des einstigen Landammanns der Schweiz, blieb ihm nichts mehr übrig, als die formelle Repräsentanz bei solennen Anlässen, bei Gesandtschaftsempfängen und nationalen Festen u. dgl. und das Ratspräsidium mit Entgegennahme der Vorlagen der Departemente und der Leitung der Verhandlungen.

Nichtsdestoweniger fuhr die BVers. fort, Jahr um Jahr dieses Amt selbst zu besetzen, wogegen die Bestellung der Departemente, das auswärtige Amt mit inbegriffen, dem BR anheimgestellt blieb.

2. Was nun die Folgen der Reorganisation von 1887 auf die Departemente und deren Vorsteher anbelangt, so hat dieselbe, wie nebenbei bezweckt wurde, wohl etwelche Ausgleichung der Arbeit

unter ihnen gebracht; durchgreifend konnte letztere nicht sein, weil Lostrennungen bei einzelnen Departementen nicht statthaft waren, und auch die Erleichterung war oder blieb nicht von Belang, weil nur allzubald neuer Zuwachs von Geschäften die etwa gewonnene Entlastung aufhob. Am schlimmsten daran ist in dieser Beziehung der BPräsident. Ohnedies von seinem eigenen Departement, welches es auch sein mag, voll in Anspruch genommen, hat er während seines Amtsjahres nun auch die Präsidialgeschäfte zu besorgen. Der zeitraubenden Eröffnung und der formalen Überweisung der täglichen Bundesratskorrespondenz ist er zwar enthoben; aber er sollte doch anlässlich der Visierung der Überweisungen von dem Inhalt der Eingaben Kenntnis nehmen. Ebenso sollte er Zeit haben, die von den Departementen zur Vorlage an den BR abgegebenen Berichte und Anträge durchzusehen, um auf allfällig Zweifelhaftes aufmerksam zu machen und zu beurteilen, ob eine Vorlage liquid genug sei, um sofort behandelt zu werden, oder ob eine nähere Prüfung der Akten durch die Mitglieder des Rates angezeigt erscheine. Er hat nach wie vor die neu akkreditierten Gesandten zu empfangen und die abgehenden zu verabschieden. Er hat die nicht seltenen Delegationen anzuhören, welche den BR direkt mit ihren Anliegen bekannt zu machen wünschen, und in vielen beim BR anhängigen Angelegenheiten überhaupt Audienzen zu gewähren. Als Departementschef genötigt, seine Fachliteratur zu verfolgen, ist er als BPräsident im Falle, in umfassender Weise und möglichst stetig von den die Bundesverwaltung betreffenden Kundgebungen der Presse Kenntnis zu nehmen. Er hat die beschlossenen Motionen und Postulate im Auge zu behalten und sich um deren Behandlung durch die betr. Departemente zu bekümmern. Er hat alles wahrzunehmen, was die BVerwaltung und den Gang der Geschäfte im ganzen angeht, und sollte den Verhandlungen der Räte in ausgedehntem Masse beiwohnen und folgen können. Eine gleichzeitige vollständige Erfüllung der Departementalpflichten und der Präsidialpflichten, wenn solche überhaupt möglich ist, erheischt unter vorhandenen Umständen eine Anspannung und Anstrengung, die nicht immer ohne Schädigung ausgehalten werden kann.

Was das Aufhören des Departementswechsels für den Bundesrat als Gesamtbehörde bedeute, ist oben besprochen worden. Etwas anders stellt sich die Sache vom Gesichtspunkt der Departementalverwaltung selbst und deren Vorsteherschaft. Die Kontinuität, die sich als Vorteil bei der Behandlung und Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten bemerkbar machte, ist es ebenso für die Verwaltung aller andern Geschäftszweige. Es ist klar, dass sie eine grössere und detailliertere Kenntnis aller bezüglichen, sowohl sachlichen als personellen Verhältnisse mit sich bringt, umfassendere Vertrautheit mit allen den Geschäfts-

zweig beschlagenden Ges., Verord., Regl. und Beschlüssen, dass die Leitung der betr. Verwaltung dadurch an Erfahrung, Sicherheit und Präzision gewinnt, und dass sich nicht minder die Arbeit des Vorstandes wesentlich erleichtert. Von besonderem Belang ist dies namentlich dann, wenn es sich um Lösung bedeutenderer, vielseitige Untersuchungen und Studien erheischender gesetzgeberischer Aufgaben, sowie um die Einführung neuer Gesetze handelt.

Gleichwohl wird man nicht die Behauptung aufstellen wollen, dass der Wechsel in der Departementsverwaltung unter allen Umständen schädlich und zu vermeiden sei....

II. In den letzten Jahren sind in der Presse Stimmen laut geworden, welche finden, dass in der BVerwaltung etwas nicht in Ordnung sei, dass etwas fehle. Dies präzisierte sich allmählich dahin, der BR sei zu sehr eine blosse Verwaltungsbehörde, ein Kollegium von Geschäftsministern, von denen jeder sich lediglich um die Angelegenheiten seines Ressorts bekümmere, darin ziemlich ungestört und autoritativ walte und auch einseitig, mitunter bureaukratisch werde; dem BR sei der Charakter einer leitenden politischen Behörde abhanden gekommen, was wesentlich mit der fehlerhaften Einrichtung zusammenhänge, dass er von der BVers. und nicht direkt vom Volke gewählt werde. Auf diese Bemerkungen ist in Kürze einzutreten:

1. Ob der schweiz. BR als oberste leitende Behörde in Wirklichkeit ist, was er sein soll, ist nicht zu messen an dem Auftreten der Regierungen anderer Staaten, sondern lediglich an den Institutionen des eigenen Landes. Die Rolle der leitenden Staatsbehörde in einer Republik ist eine andere als in einem monarchischen Staate, in einem Bundesstaate eine andere als in einem einheitlichen centralisierten Staate, in einem Lande mit demokratischen Institutionen eine andere als in einem repräsentativ organisierten Staate. Unter den bestehenden Republiken der Welt, unter den bestehenden Bundesstaaten gibt es keinen, der auch nur annähernd dieselben Institutionen hätte, wie die gegenwärtige schweiz. Eidgenossenschaft. Wo die politische Leitung und die Landesverwaltung sich nach den Verfügungen der gesetzgebenden Räte zu richten hat, wo Gesetze und Beschlüsse der Volksabstimmung unterliegen, wo auf dem Wege formulierter Verfassungsinitiative jederzeit in die Entwicklung des Staates direkt eingegriffen und jeder konstitutionelle Faktor beliebig geändert werden kann, wo der zu leitende Gesamtstaat überdies aus zahlreichen Einzelstaaten besteht, welche viele wichtige, die ganze Entwicklung mitbestimmende Gebiete sozialer und administrativer Natur autonom ordnen und leiten, da ist von der centralen Leitung nicht mehr zu verlangen, als was bei diesen Institutionen gewollt und möglich ist. Aber auch nicht weniger. Die Aufgabe, welche die BVerf. dem BR stellt, indem sie ihn in Art. 95

die oberste leitende Behörde der Eidgenossenschaft nennt, ist kein leerer Begriff.

Die Pflege der völkerrechtlichen Beziehungen, die für Ehre, Wohl und Unabhängigkeit des Landes so bedeutsame Wacht über dessen nationale Interessen gegenüber dem Auslande liegt in eminentem Maasse in der Hand des BR. Mangel an Einsicht, an Energie, an Vorsicht in der Führung dieser Angelegenheiten, Versäumnisse und Übereilungen können unter Umständen weder von der BVers. noch von dem Volke wieder gut gemacht werden. Und was die innere Entwicklung des Landes anbetrifft, so hängt, trotz und inmitten der umfassenden Kompetenzen der Räte, sowie der Rechte des Volkes und deren intensiver Betätigung, von der Haltung des BR, seiner richtigen Initiative, seinen Vorschlägen, seiner entschiedenen Vertretung des bundesstaatlichen Gedankens, seinem unentwegten Einstehen für das Wohl des Ganzen, seiner Festigkeit und Entschlossenheit immerdar noch so viel ab, dass von einer leitenden Stellung und Aufgabe desselben mit Grund gesprochen werden kann.

Und nun fragt es sich, ob Erfahrungen gemacht worden sind, welche die Behauptung rechtfertigen, dass der BR dieser Aufgabe nicht mehr genüge, und wenn solche Erfahrungen gemacht worden sein sollten, ob dieselben auf die zufällige persönliche Zusammensetzung oder auf die Organisation oder die Wahlart der Behörde zurückzuführen seien.

Vereinzelte Erfahrungen können hier nicht in Betracht kommen, wiederholte stetige Erfahrungen jener Art aber wären für die Interessen des Landes von solchem Belange gewesen, dass sie notwendigerweise längst offiziell hätten zur Sprache kommen müssen, was nicht der Fall gewesen ist. In der Organisation jedenfalls und in dem Geschäftsgange des BR liegt nichts, was ihn hindern könnte, seiner verfassungsmässigen Stellung als leitende Behörde der Eidgenossenschaft gerecht zu werden, und was durch die Änderung der Wahlart des BR, wenn alle übrigen Bedingungen dieselben bleiben, in dieser Beziehung Belangreiches gewonnen werden könnte, ist nicht einzusehen.

2. Unter den Bemerkungen, welche sich auf die Geschäftsführung des Bundesrates als oberster Verwaltungsbehörde beziehen, tritt die Aussage in den Vordergrund, es existiere eigentlich kein Gesamtbundesrat mehr, die Verwaltung werde geführt von sieben isolierten, selbstständigen Departementsvorständen, von denen jeder so viel zu tun habe, dass er sich um die Geschäfte der andern und das Ganze nicht bekümmern könne; es sei nicht die nötige Garantie vorhanden für allseitige Prüfung und Kontrolle und insbes. nicht für unbefangene, solide Prüfung und unparteiischen Entscheid der gegen Departementalverfügungen gerichteten Beschwerden.

In der Tat hat sich seit dem Jahre 1848 in der innern Organisation des BR vieles verändert.[1])

Der hierauf bezügliche Art. 91 der BV von 1848 lautete: «Die Geschäfte des BR werden nach Departementen unter die einzelnen Mitglieder verteilt. Diese Einteilung hat aber einzig zum Zweck, die Prüfung und Besorgung der Geschäfte zu fördern; der Entscheid geht von dem BR als Behörde aus.» Der erste Bundesrat hatte die neue BV, welche gewaltige Veränderungen der eidg. Verhältnisse in sich schloss, ins Leben einzuführen. Es gab noch keine BGesetzgebung, keine Dienstorganisationen; alles, was vorzukehren und zu verfügen war, war neu und wichtig, und so erscheint es sehr begreiflich, dass man Wert darauf legte, alle Entscheide in die Hand des BR als Behörde zu legen. Aber es bedurfte nur weniger Monate wirklicher Geschäftsführung, um den BR von der Unmöglichkeit zu überzeugen, jene Vorschrift in formeller, strikter Weise zu vollziehen. Das erste BG über die Organisation und den Geschäftsgang des BR von 1849 musste schon sagen, Art. 22: «Zur Vorbereitung und teilweisen Erledigung der Geschäfte, soweit letzteres besonders bestimmt wird, teilt sich der BR in sieben Departemente», und fand darin keinen Widerspruch mit dem Art. 91 der BV. In gleichem Masse, wie sich die BVerwaltung erweiterte, musste der BR darauf Bedacht nehmen, dass in seiner Tätigkeit das Allgemeine nicht durch das Besondere und Einzelne, das Wichtigere nicht durch die Masse des Unwichtigern, die Erfüllung der höhern Aufgaben nicht durch die Sorge für die untergeordneten Verwaltungssachen beeinträchtigt werde, und er konnte dies nicht auf anderem Wege erreichen, als durch Abgabe von Geschäften und vermehrte Kompetenzübertragungen an die Dep. Weil nun aber dabei immer vorbehalten blieb, dass Departementalverfügungen rekursweise vor den BR gebracht werden können, der definitive Entscheid also doch vom BR als Behörde getroffen wurde, so hielt man es bei der Verf.-Revision von 1874 nicht für nötig, den Art. 91 der BV von 1848 anders zu fassen, sondern nahm ihn unverändert als Art. 103 in die BV von 1874 hinüber. Dieser Auffassung gab denn auch der neue BBeschl. über die Organisation und den Geschäftsgang des BR vom 21. Aug. 1878 deutlichen Ausdruck, indem er in Art. 20 folgendes bestimmt: «Unter Vorbehalt endgültigen Entscheides des Bundesrates erledigen die Departemente von sich aus die Geschäfte, welche ihnen, sei es kraft gesetzlicher Bestimmungen, sei es infolge besonderer Schlussnahmen des BR überwiesen sind».

Hiervon ist je nach den verschiedenen Geschäftsarten der einzelnen Departemente in mehr oder weniger ausgedehntem Masse vielfältig Gebrauch gemacht worden, und es steht nun so, dass in der Tat eine

[1]) Vgl. auch Nr. 183.

grosse Menge von Geschäften in den sieben Departementen direkt behandelt und erledigt werden.

Gleichwohl ist die Behauptung, es existiere eigentlich kein Gesamt-Bundesrat, nicht richtig.

Das Protokoll des BR beweist, dass seine Tätigkeit als Behörde, trotz der Kompetenzübertragungen an die Departemente, keineswegs in Abnahme begriffen ist. Alle wichtigern Entscheide und Verfügungen gehen von ihm aus. Alle Entw. von BGes. und BBeschl. und die dazu gehörigen Botsch., alle Berichte an die Räte, alle Verord. zur Vollziehung der Gesetze, alle organisatorischen Reglemente, alle die Dienstobliegenheiten einzelner Ämter ordnenden Instruktionen, alle Kompetenzbestimmungen, alle Wahlen von Beamten und, mit Ausnahme gewisser Kategorien im Post- und Zolldienst, auch von Angestellten, die Festsetzung der Gehalte innerhalb der Voranschläge, alle Rekurse gegen Entscheide kant. Behörden, soweit sie nicht Sache des BGerichtes sind, alle Rekurse gegen Verfügungen der Dep., alle Petitionen, Vorstellungen und Eingaben jeder Art, alle Subventionen und Finanzmassregeln wichtiger Natur, alle Polizeiangelegenheiten von grösserer Bedeutung, alle internationalen Vertrags-, Verkehrs- und Handelsfragen u. s. w. werden auf Grundlage schriftlicher Berichte und Anträge der Dep. im Plenum des Bundesrates behandelt.

Was dann diese Behandlung selbst betrifft, so muss die hin und wieder laut gewordene Andeutung, als ob jene nur mehr in einer formellen, höflichen Registrierung der Departementalanträge bestehe, sehr ernstlich abgelehnt werden. Von dem BPräsidenten vorher durchgesehen, werden alle Vorlagen, welche von grösserer Tragweite sind oder nicht ganz liquid erscheinen, auf eine spätere Tagesordnung gesetzt und zur nähern Prüfung auf den Kanzleitisch gelegt. Überdies machen die Departementsvorsteher in der Regel, und namentlich, wenn es sich um Rekurse gegen eigene Verfügungen handelt, selbst darauf aufmerksam, wenn in einem Antrage eine neue Frage zur Entscheidung kommen soll oder kritische Punkte vorliegen, und wünschen, wenn diese etwa speziell finanzieller oder rechtlicher Natur sind, direkten Mitbericht des Finanz- oder Justizdepartementes. Gegenseitige Rücksichtnahme, welche unabhängige Kritik und entschiedene Pflichterfüllung irgendwie beeinträchtigen würde, war und ist im Bundesrate unbekannt.

Die wirklich vorhandenen Übelstände bestehen darin, dass der BR als Behörde jetzt noch mit einer Menge untergeordneter Geschäfte sich zu befassen hat, welche seine Zeit unnötigerweise in Anspruch nehmen und wichtigere Arbeiten beeinträchtigen. Was die Departemente anbetrifft, so haben die successiv erfolgten Kompetenzübertragungen die Arbeit in ihren Bureaux wesentlich vermindert, insofern viele durch die frühere Berichterstattung und Antragstellung an den

BR bedingte. Redaktionsarbeiten, Kopiaturen und Registrierungen erspart werden konnten, womit im weitern zum Vorteile der Verwaltung eine promptere Erledigung der Geschäfte gesichert wurde. Die Departementsvorsteher selbst aber befinden sich geschäftlich in einer Lage, welche ihnen zu Zeiten unmöglich macht, sich immer in gleich intensiver Weise wie mit den eigenen auch mit den Fragen und Angelegenheiten der ganzen übrigen BVerwaltung zu befassen, und für zusammenhängende Studien und Arbeiten sie einfach auf die Nacht verweist.

3. Wenn mit Bezug auf die eidg. Verwaltung von Bundesbureaukratie gesprochen wird, so kann dies, soweit es nicht überhaupt nur als oppositionelles Schlagwort zu dienen hat, nur uneigentlich gemeint sein.

Allgegenwärtige Staatsgeschäftigkeit, Herrschaft des tötenden Buchstabens, schablonenhaftes, die Eigentümlichkeit der konkreten Verhältnisse vornehm oder nachlässig ignorierendes Abtun der Geschäfte, Druck eines viel regierenden und formalistisch regierenden groben Beamtentums, kastenmässige Absonderung desselben von der bürgerlichen Gesellschaft und verletzende Wichtigtuerei — kurz das was man eigentlich unter Bureaukratie versteht — kann nach dem Dafürhalten des BR der eidg. Verwaltung nicht nachgesagt werden, kann in einer demokratischen Republik, wo Mass und Form staatlichen Eingreifens vom Willen der Bürger selbst abhängt, und wo der Beamte oft wiederholten Wahlen unterstellt ist, überhaupt als System nicht aufkommen.

Es scheint häufig zu genügen, auf das Anwachsen der Zahl der Beamten und Angestellten des Bundes hinzuweisen. Wenn aber ein einfacher Einblick in die Staatskalender früherer und jetziger Jahre zeigt, dass der grösste Teil der Zunahme auf die ausgedehnten Verwaltungen der Zölle, der Post, des Telegraphen und des Telephons fällt und man zugestehen muss, dass die Vermehrung des Personals in diesen Staatsbetrieben in direktester Weise den Interessen der Bevölkerung dient, so dürfte es ungereimt erscheinen, diese notwendige und von der Bevölkerung selbst als willkommene Dienstverbesserung empfundene Entwicklung tadelnd bureaukratisch zu nennen. Ebenso ist es klar, dass der Bund ganz neue Aufgaben und Dienste, wie sie ihm durch Verf. und Ges. in zunehmendem Masse übertragen wurden, nicht übernehmen konnte, ohne für gehörige Erfüllung zu sorgen, was nicht anders geschehen konnte und kann, als durch Aufstellung der hierzu nötigen Organe.

Nun geht, gemäss der bundesstaatlichen Einrichtung der Schweiz, die einheitliche Regulierung administrativer Gebiete so vor sich, dass das BGes. die allgemeinen, für alle Kantone giltigen Vorschriften auf-

stellt, die Vollziehung derselben den Kantonen zuweist, die BBehörde aber mit der Überwachung dieser Vollziehung beauftragt. So hat die BVerwaltung mit Ausnahme der wenigen vollständig centralisierten Administrationen, wie: Post, Telegraph und Telephon, Zoll, Militär zum Teil, Polytechnikum, Medizinalprüfung, Pulver und Alkohol, auf allen andern Verwaltungsgebieten, welche überhaupt der BGesetzgebung unterstellt sind, nicht mit den Bürgern direkt, sondern mit den kant. Behörden zu tun, denen die Vollziehung der BGes. obliegt.

Der Eintritt des Bundes in Administrationsgebiete, in denen die Kantone bislang autonom schalteten und walteten, ist nicht immer und bei allen Kantonen willkommen. Abgesehen von der Verschiedenheit der Interessen, welche es mit sich bringt, dass in diesem oder jenem Falle in dem einen oder andern Kanton die Aufrechterhaltung der bisherigen Autonomie erwünschter gewesen wäre, begegnet die BGesetzgebung da und dort einer grundsätzlichen Ungeneigtheit, welche die betreffenden kant. Behörden gegenüber der BVerwaltung von vornherein empfindlich und schwierig macht. Es wird unter solchen Umständen ungern ertragen, wenn die BBehörde auf Vollziehung der BGesetze dringt, wenn sie Berichte verlangt, Nachschau hält, Aussetzungen macht, mahnt, einschreitet, und leicht bekommt sie dann von kant. Regierungsbeamten, nicht von Bürgern, auf dem Wege der Presse die Zulage von Bundesbureaukratie zu hören.

Ist diese Beschuldigung immer ungerechtfertigt, wenn sie lediglich solch sachlichem Widerstreben gegen die auf Durchführung der BGesetze gerichtete Tätigkeit der BBehörde entspringt, so ist dies anderseits dann nicht der Fall, wenn von seiten der Bundesorgane bei Ausübung dieser Tätigkeit in Form und Ton unangemessen verfahren wird. Die Reg.-Behörden der Kantone sind nicht vom Bunde gewählte, nicht der BBehörde hierarchisch unterstellte Beamte, und sie empfinden es mit Recht, mag auch eine bundesbehördliche Verfügung sachlich wohl begründet sein, als ungehörig und unstatthaft, wenn sie in Stil und Ton der Mitteilung als solche Untergebene behandelt werden wollen. Da wird denn wohl kurzer Hand über bureaukratisches Benehmen geklagt. Vereinzelte Fälle dieser Art mögen von Seiten ungeschickter und unerfahrener Bundesorgane hin und wieder vorgekommen sein; es sind dies Ausnahmen, die, wenn die Departementschefs davon Kenntnis erhalten, nicht ungerügt bleiben.[1]) Charakter des bundesbehördlichen Verkehrs mit den kant. Regierungen ist bureaukratisches Wesen in angedeutetem Sinne nicht.

---

[1]) Vgl. z. B. Stenogr. Bulletin der BVers. 1895, V S. 39 (Bemerkungen von Bundesrat Frey über den Geschäftston im Verkehr des eidg. Militärdep. mit den kant. Militärdirektionen).

Wenn endlich Bureaukratie darin gefunden werden will, dass jener Verkehr allzusehr nur schriftlich vor sich gehe, während eine Behandlung der Geschäfte, bei welcher die kant. Behörden persönlich mit zu Rate gezogen würden, populärer, demokratischer und glücklicher wäre, so sollen die Vorteile direkter konferenzieller Besprechung keineswegs in Abrede gestellt werden. Diese Methode ist in kant. Verwaltungen umso leichter möglich, je beschränkter diese sind, wird aber progressiv schwieriger, je grösser Gebiet und Bevölkerung eines Kantons ist, je zahlreicher dessen Bezirke und Funktionäre, je weiter die Entfernungen, je erheblicher die Zeitverluste und Kosten konferenzieller Einberufungen werden. Manche Einrichtungen sind geradezu von diesen Faktoren abhängig, wie ja z. B. das Zusammentagen des ganzen Volkes mit seinen Behörden in Landsgemeinden, dieser in vielen Beziehungen idealen demokratischen Institution, nur in kleinen Kantonen möglich ist. Die eidg. Departemente wissen in ihren Verwaltungen den Wert persönlichen Benehmens mit den kant. Behörden wohl zu schätzen und machen sehr oft davon Gebrauch; manche Differenz wird auf diesem Wege beseitigt, mancher Entschliessung gehen persönliche Besprechungen voraus; Angelegenheiten, welche mehrere Kantone betreffen, werden nicht selten der Beratung grösserer Konferenzen von einberufenen kant. Delegierten unterstellt; aber wenn die Anwendung dieser Methode auch in der BVerwaltung, wie in den kant. Verwaltungen, an den oben berührten hindernden Faktoren ihre Grenze findet und vieles auf dem Wege schriftlichen Verkehrs abgetan werden muss, so ist deswegen die abschätzige Zulage von Bureaukratie doch kaum gerechtfertigt.

III. Um von der gewaltigen Vermehrung der Geschäfte der Bundesverwaltung ein anschauliches Bild zu bekommen, genügt es, einen vergleichenden Blick zu werfen auf die Verwaltungsberichte aus den frühern und den jüngsten Perioden, auf die Budgets in Rubriken und Summen, auf die eidg. Staatskalender, auf Zahl und Umfang der früher und jetzt für die BVerwaltung in Anspruch genommenen Lokalitäten, auf die Registraturen der Departemente, auf die Menge der in den verschiedenen Perioden an das Archiv abgegebenen Akten, auf die Traktandenlisten der eidg. Räte.

Und was die fortdauernde stete Steigerung dieser Geschäftsvermehrung betrifft, so liegt diese hinlänglich klar vor in der Zahl und der Bedeutung der jetzt schon anhängigen, ihrer Lösung harrenden Aufgaben und ihrer Konsequenzen für die Verwaltung, in der Zunahme der Aufträge und Motionen und nicht am mindesten in den zahlreichen, gewichtigen und weitausgreifenden Volkspostulaten, welche so oder anders früher oder später an die Bundesbehörde herantreten werden. Dem Staate zu wenden sich aller Blicke und Hände, und dem Bunde

zu bewegen sich nicht nur die politischen Organisationsfragen, sondern alle grossen wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben der Schweiz und zwar mit zunehmender Ungeduld. Wie die Bewegung in der Neuzeit überhaupt in allen Dingen eine raschere geworden ist, so duldet sie auch in den öffentlichen Angelegenheiten keine Ruhe, keinen Aufschub, keine Vertagung. Manche der gegenwärtig anhängigen Fragen und Aufgaben sind keineswegs alt, und man weiss, dass sie einlässlichen, sorgfältigen Studiums bedürfen; aber gleichwohl klagt man über Verzögerung, Verschleppung und ruft nach Beschleunigung der Lösung....

Von den Reformvorschlägen sind zu erwägen:

1. Einheitliche, zentralisierte Staaten helfen sich gegen die Geschäftshypertrophie bei der obersten Verwaltungsbehörde durch das Mittel der Decentralisation. Da sind Provinzen, in den Provinzen Bezirke, in den Bezirken Kreise, in diesen Gemeinden mit einer Hierarchie von Trägern der Staatsgewalt, denen von unten nach oben an Umfang und Bedeutung wachsende Kompetenzen übertragen sind. Es bedarf nur qualitativer und quantitativer Erweiterung dieser Kompetenzen, um auf vollkommen organische Weise von der obersten Staatsbehörde eine Geschäfts- und Arbeitsüberhäufung fernzuhalten, welche ihr die richtige Erfüllung ihrer Aufgabe unmöglich macht. In dieser Lage befinden sich auch die schweiz. Kantone mit ihren Regierungen, Regierungsstatthaltern und Gemeinderäten. Anders verhält sich die Sache im Bunde. Er hat mit Ausnahme der rein schweiz. Verwaltungen: der Zölle, Posten und Telegraphen, für die Ausführung der ihm durch Verf. und Ges. zugewiesenen spezifischen Bundesaufgaben keine territorialbezirkliche Organisation im Lande mit verantwortlichen Organen. Die BVerwaltung ist eine reine Centralverwaltung. Alle neuen Bundesaufgaben und alle neuen Bundesgeschäfte wachsen ausschliesslich dieser Centralverwaltung zu, welche sich nicht durch Abgabe von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten an eigene, in den verschiedenen Teilen des Landes residierende Organe helfen kann. Die Vereinigten Staaten von Nordamerika haben in dieser Beziehung eine andere Einrichtung, zu welcher man vielleicht später einmal auch in der Schweiz kommen wird, dann aber freilich in demokratischer Weise so, dass mit Entscheidungsbefugnis und Verantwortlichkeit ausgerüstete Kreis- oder Bezirksbundesämter, wenn nicht direkt durch Volkswahl, so doch durch die BVers. bestellt würden. So wie die Verhältnisse jetzt sind, ist auf dem Wege der Decentralisation der Bundesverwaltung nicht zu helfen.

2. Ein radikales Mittel zur Entlastung des Bundesrates und seiner Departemente wäre in einer vollständigeren Trennung der Gewalten zu finden. Nach der jetzigen Organisation hat der BR nicht nur als

Exekutivbehörde die ganze Summe der Verwaltungsgeschäfte des Bundes zu besorgen, sondern gleichzeitig als Organ der gesetzgebenden Gewalt alle Arbeit zu vollbringen, welche mit der Vorbereitung, Entwerfung, Einbringung und Durchberatung der Gesetze in allen Stadien verbunden ist. Wenn eine Ausscheidung in dem Sinne stattfände, dass dem BR die Funktionen der Exekutive zugewiesen würden, die Gesetzgebung aber den beiden Räten und dem Volke, so würden Organisation und Kräfte der BVerwaltung nicht nur vollkommen genügen, sondern es wäre sogar eine Reduktion der Mitglieder des BR möglich. Was die Gesetzgebung anbelangt, so wären die Räte bei ihrem zahlreichen, taugliche Kräfte aller Art enthaltenden Bestand und bei geeigneter Organisation vollständig im Fall, nicht nur die gesetzgeberische Aufgabe überhaupt zu übernehmen, sondern nach verschiedenen Richtungen hin gleichzeitig zu arbeiten. Je nach den vorliegenden Fragen eigens zusammengesetzte oder eine gewisse Zahl ständiger Kommissionen wären das Mittel dazu.

Dass eine solche Ausscheidung praktisch durchführbar sei, beweist uns der viel ältere, in seinen Verhältnissen gewaltigere und kompliziertere Bundesstaat der Vereinigten Staaten von Amerika.[1]) Dort gehen die Bills ausschliesslich aus dem Repräsentantenhause und dem Senat hervor. Vorbereitung, Einbringung, Vertretung derselben ist Sache der permanenten Komites, deren das Repräsentantenhaus zur Zeit 54, der Senat 41 zählt. Der Kongress versammelt sich ohne Dazwischenkunft der Exekutive, und den Ministern ist verboten, den Kammern beizuwohnen. Der Präsident der Vereinigten Staaten erlässt wohl beim Zusammentritt des Kongresses eine Botschaft, in der er die Beziehungen zu auswärtigen Staaten und grosse Fragen bespricht, sowie Anregungen zu gesetzgeberischen Arbeiten macht. Diese Botschaft und diese Anregungen bilden aber nicht einen Beratungsgegenstand des Parlaments; wenn in diesem nicht ein Mitglied die präsidiale Anregung aufnimmt, bleibt sie ohne Erfolg.

Solche Überlassung der Gesetzgebung an das Parlament mag allerdings einem planmässigen Gange nicht eben förderlich sein, aber von einer Entwicklung der Gesetzgebung nach einem bestimmten Programm ist ja jetzt schon in der Eidg. keine Rede[2]); nicht nur hat jeder der beiden Räte und jedes einzelne Mitglied derselben das Vorschlagsrecht, welchem eine Reihe von Gesetzen ihr Dasein verdankt, sondern infolge des Rechts der Volksinitiative kann auch das Volk selbst jederzeit intervenieren, und zwar auf dem Wege der formulierten Initiative

[1]) Vgl. auch J. Bryce, The American Commonwealth 1896. I[3] pp. 154, 215.

[2]) Vgl. hiezu Erste Auflage I, Nr. **241.**

in einer Weise, dass der Regierung nur die Registrierung des gefassten Beschlusses übrig bleibt. Ist auch dermalen in eidg. Dingen das Initiativrecht des Volkes auf die Revision der BV beschränkt, so ist durch den auf dem Wege der Verf.-Initiative in die BV gekommenen Schächtartikel bewiesen, dass jene Beschränkung das Volk nicht hindert, auf dem Wege der partiellen Verf.-Revision direkt das Gesetzgebungsrecht auszuüben. Und die Frage liegt nahe, ob nicht für die demokratische Entwicklung eine natürlichere, klarere und einfachere Basis dadurch geschaffen würde, dass man, einmal auf dem Punkte angelangt, auf dem die Eidg. jetzt steht, den weitern Schritt täte, dem Volke in Verbindung mit seinen Vertretern, den beiden Räten, die Gesetzgebung und der Exekutivbehörde die Verwaltung zuzuweisen. Es ist nicht gesagt, dass das Verhältnis der beiden Gewalten zu einander bezüglich seiner Besonderheiten in der Schweiz so organisiert werden müsste, wie es in den Vereinigten Staaten besteht und praktiziert wird. So wenig in diesem Staatswesen die Trennung der genannten Gewalten doktrinär konsequent durchgeführt ist, so modalitätsfähig wäre die Ausgestaltung des Grundsatzes auch in der Schweiz.

Eine Reform in diesem Sinne würde allerdings den BR in wirksamster Weise entlasten. Gleichwohl konnte sie nicht ernstlich in Betracht fallen. Das sonst in keinem Staate, ausser den Vereinigten Staaten Amerikas, bestehende System gilt in seinem Heimatlande keineswegs als vorzügliche, empfehlenswerte Institution; sie ist dort auch nur möglich in Verbindung mit der machtvollen Stellung des Präsidenten, ohne dessen Zustimmung keine Bill in Kraft treten kann. In der Schweiz, wo eine solche Machtausrüstung des BR undenkbar ist, würde sie zersetzend und desorganisierend wirken und den trotz Initiative doch noch bedeutenden Rest von Staatsleitung, welcher in den gesetzgeberischen Funktionen des BR liegt, vollends zerstören. Gänzlich im Widerspruch mit den eidg. und kant. Traditionen wie mit der Volksanschauung, unausführbar mit Rücksicht auf die entstehende Belastung der BVers. und ihrer Mitglieder, erscheint schliesslich die fragliche, eine weitgehende Umwälzung bedingende Reform als ein Hilfsmittel, das mit seinem Kraftaufwand ausser aller Proportion steht zu dem zu erreichenden Ziele.

3. Eine andere Lösung, welche zur Beratung kam, ist ohne Zweifel praktischer und den schweiz. Verhältnissen entsprechender. Sie beruht auf einer qualitativen Ausscheidung der Verwaltungsfunktionen in leitende, abschliessliche und überwachende einerseits und in vorbereitende und ausführende andererseits und auf einer diesen beiden Kategorien von Funktionen entsprechenden behördlichen Organisation, bei der überdies speziell darauf Bedacht genommen ist, den Angelegenheiten politischer Natur die ihnen gegenüber den andern Verwaltungsgeschäften zukom-

mende besondere Behandlung zu sichern. In allgemeinen Umrissen gezeichnet wäre die Organisation folgende:

An der Spitze der gesamten Verwaltung steht ein vom Volke gewählter Bundesrat von fünf Mitgliedern mit folgender Stellung und Aufgabe: Er besorgt direkt alle Geschäfte der politischen Abteilung des jetzigen Departements des Auswärtigen, sowie die Angelegenheiten, welche die Organisation und den Geschäftsgang der BBehörden und die Organisation der eidg. Wahlen und Abstimmungen betreffen, und hat unter sich die Bundeskanzlei und die Archive. Er erlässt für alle Verwaltungszweige die Verord., Regl., allgemeinen Regulative und Instruktionen. Er wählt mit Ausnahme der Verwaltungsdirektoren alle Beamte mit einer Besoldung von Fr. 3000 und darüber. Er entscheidet über alle durch Gesetz, Verordnung, Budget nicht speziell vorgesehenen Bundesausgaben. Er überwacht die ganze BVerwaltung. Er ist Rekursbehörde für Beschwerden gegen Verwaltungsverfügungen. Er stellt die Botschaften und Anträge an die BVers. fest und vertritt dieselben unter Zuziehung der Verwaltungsdirektoren, von denen sie ausgehen.

Unter dem Bundesrate stehen neun bis elf von der BVers. auf Vorschlag des BR gewählte Verwaltungsdirektoren, unter welche alle Verwaltungsgebiete, mit Ausnahme desjenigen, welches dem Bundesrate selbst vorbehalten ist, verteilt werden. Die Verwaltungsdirektoren haben, unter Vorbehalt der dem BR zustehenden Befugnisse, volle Verwaltungskompetenz innerhalb der gesetzlichen Vorschriften und direkte Verantwortlichkeit. Sie unterbreiten dem BR die Vorlagen für die von ihm zu erlassenden Verordnungen, Reglemente, Regulative und Instruktionen, für die von ihm zu treffenden Wahlen, für die von ihm zu fassenden Beschlüsse, für die Botschaften und Anträge an die BVers. Sie haben Zutritt zu den eidg. Räten in allen Angelegenheiten ihrer Ressorts und vertreten mit dem BR die bezüglichen Vorlagen. Sie berichten dem BR schriftlich und mündlich über alle Angelegenheiten, über die er Auskunft verlangt.[1])

Die gegen eine solche Organisation sich erhebenden Bedenken sind mannigfacher Art. Sie geht weit über das Notwendige hinaus. Was bisher sieben Bundesräte vollbracht, würde nunmehr mindestens die doppelte Zahl hochgestellter und demgemäss besoldeter Magistrate in Anspruch nehmen; wie die fünf Bundesräte, so hätten auch die Verwaltungsdirektoren, die in den wenigsten Fällen die vorhandenen technischen Abteilungschefs überflüssig machen würden, ihre Sekretäre,

[1]) Vgl. namentlich im Sinne dieser Anregung Dubs, Das öffentliche Recht der schweiz. Eidgenossenschaft 1878. II S. 68, 69. Zur Zeit der Helvetik waren neben und unter dem aus 5 Mitgliedern bestehenden Vollziehungsdirektorium 4 Minister in Funktion. Hilty, Vorlesungen über die Helvetik. Bern 1878. S. 740, 742, 795—797.

Registratoren, Kanzleien mit einem Lokalitätenbedürfnis, dem nur durch neue Bauten entsprochen werden könnte. Eine Reduktion der Mitgliederzahl des BR auf drei wäre nicht ratsam und auch nicht tunlich, da das Fehlen eines einzigen Mitgliedes die Sitzung und Beschlussfähigkeit des Rates verunmöglichen würde, und ebensowenig liesse sich die Zahl der Verwaltungsdirektoren wesentlich vermindern, da sonst bei ihnen, die die ganze eigentliche Verwaltungsarbeit zu bewältigen haben, sofort dieselben Übelstände eintreten würden, unter denen jetzt die Bundesräte zu leiden haben. Was die direkte Verantwortlichkeit der Verwaltungsdirektoren anbelangt, in welcher eine moralische und politische Entlastung des BR liegen soll, so würde sie sich, wenn auch gesetzlich ausgesprochen, doch schliesslich als illusorisch erweisen, indem nach wie vor der BR als oberste leitende Behörde dem Lande gegenüber für die Akte der Verwaltung verantwortlich bliebe. Die Wahl des BR durch das Volk würde ihm keineswegs unter allen Umständen die nötige Präponderanz und Autorität gegenüber den von der BVers. gewählten Verwaltungsdirektoren sichern, da letztere als eigentliche aktive Führer der Verwaltung einzig in direktem Verkehr mit den kant. Behörden und den Bürgern stehen und bald den Vorteil grösserer Geschäftskenntnis haben würden. Mit dem Wegfall des persönlichen Verkehrs würde den Mitgliedern des BR mehr und mehr die Kenntnis der Personen und Verhältnisse abhanden kommen, was hinwiederum die richtige Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgabe gefährden müsste. Das Auftreten der Verwaltungsdirektoren mit der hervorragenden Stellung, die sie inne haben, in der BVers., wo sie mit und neben dem BR die Ges.Entw., Budgets u. s. w. zu diskutieren hätten, erscheint, wenn beide dasselbe vorzutragen haben, als überflüssig, wenn abweichende Standpunkte eingenommen werden, als verwirrend und schädlich, unter allen Umständen aber als eine Minderung und Schmälerung der Stellung der obersten Behörde vor den eidg. Räten und vor dem Volke.

Aus diesen und andern untergeordneten Gründen konnte sich der BR mit einer Organisation solcher Art nicht befreunden.

4. Es war damit die grundsätzliche Beibehaltung des jetzigen Systems ausgesprochen, das sich während seines bald fünfzigjährigen Bestandes im ganzen bewährt hat, und welches gegen ein neues unbekanntes System auszutauschen so lange keine zwingende Notwendigkeit vorliegt, als sich innerhalb desselben zur Beseitigung oder Milderung der immerhin noch nicht eigentlich bedenklich gewordenen Übelstände noch genügende Auskunftsmittel finden lassen.

Als solches ist in der öffentlichen Diskussion der Angelegenheit längst eine Vermehrung der Mitgliederzahl des Bundesrates von sieben auf neun proklamiert worden.

Diese Vermehrung würde gestatten, die Verwaltung auf neun Departemente zu verteilen, wodurch nicht nur eine fühlbare Entlastung, sondern auch noch andere Vorteile erzielt würden. Die einzelnen Departemente würden eine geringere Zahl von Aufgaben haben. Sie würden dadurch an Intensivität gewinnen. In allen Departementen würde für die Gesamtinteressen der BVerwaltung mehr Kraft und Zeit frei werden. Der nicht zu vermeidende, ja wünschbare Departementswechsel unter den Mitgliedern des BR würde weniger schwierig sein.

So einleuchtend auf den ersten Blick dieser Vorschlag ist, so führt derselbe Nachteile und Schwierigkeiten mit sich, welche sehr der Erwägung wert sind. Er erheischt eine Änderung der BVerf. Nun ist aber bekannt, dass der Vorschlag, wenn auch im allgemeinen nicht ungünstig aufgenommen, doch sofort verschiedenen ernsten Reservationen rief, welche im Lager seiner Freunde Spaltungen und Sistierung der in Aussicht genommenen Initiativbewegung zur Folge hatten. Als unerlässliche Bedingung wurde von der einen Seite verlangt, von der andern bestritten die Wahl des Bundesrates durch das Volk; es wurde bestimmte Sicherung gefordert für proportionelle Berücksichtigung der politischen und sprachlichen Minderheiten, und zwar Sicherung durch präzise Vorschriften in der Verfassung selbst. Wer die Natur und Tragweite von Fragen dieser Art kennt, wird nicht für zu pessimistisch halten, was Droz, selbst früher Mitglied des Bundesrates, schreibt, dass nämlich die Vermehrung der Mitgliederzahl des Bundesrates zu einem Zankapfel werde unter den unser Volk bildenden Rassen.[1]) Durch Machtspruch der Majorität der BVers. oder des Volkes und der Kantone kann allerdings ein solcher Streit erledigt werden; aber es ist doch sehr fraglich, ob es wohl getan wäre, ihn mit allen seinen tiefgreifenden und langandauernden Folgen entstehen zu lassen wegen einer Veränderung, deren Notwendigkeit nicht bewiesen und die jedenfalls keine Kapitalfrage des Landes ist. War bis jetzt der Bundesrat mit seinen sieben Mitgliedern ein Kollegium, das keine Koterien kannte, und das durch das seine Beratungen und Beschlussfassungen beherrschende Bestreben nach Verständigung seine Kraft und Einheit zu bewahren suchte, so ist zu befürchten, dass eine Vermehrung seiner Mitgliederzahl leichter schädliche Gruppierungen ermögliche, den festen innern Zusammenhalt lockere und damit die der Exekutive notwendige Kraft zum Schaden des Landes vermindere. In einer Frage, für deren Beurteilung die Erfahrung besondere Beachtung beanspruchen kann, mag ins Gewicht fallen, dass nicht nur die gegenwärtigen Mitglieder des BR, sondern auch die früheren Mitglieder desselben übereinstimmend die ausgesprochenen Ansichten teilen und ernstlich von der Anwendung des fraglichen Auskunftsmittels abraten.

[1]) N. Droz, Etudes et portraits politiques, Genève 1895, p. 384.

5. Als Hauptgrund der Überlastung des BR und seiner Departemente ist der Umstand bezeichnet worden, dass in den eidg. Räten Motionen über Motionen, Postulate über Postulate erheblich erklärt und dem BR zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen werden, von denen oft von vornherein kein Erfolg erwartet wird, die aber nichtsdestoweniger in vielen Fällen eine grosse Summe von Arbeit erheischen. Der Rat, es mit diesen Erheblichkeitserklärungen ernster zu nehmen und dadurch der Vorberatungsbehörde viel Zeit und Arbeit zu ersparen, ist wohlgemeint und gewiss nicht ganz ohne Berechtigung.[1]) In der Tat wird oft nicht hinlänglich bedacht, was die Überweisung einer Motion samt der Aufforderung «zu beförderlicher Berichterstattung» mit sich bringt. Aber diese Anregung weiter zu verfolgen und sie etwa gar zu einer einschränkenden Massregel umformen zu wollen, geht selbstverständlich nicht an, da es sich immerhin nur um Ausnahmen handelt und überdies für den Vertreter des Volks oder des Kantons bei Ausübung seiner Pflicht die Rücksichtnahme auf Mehr- oder Minderbelastung des BR ein massgebender Gesichtspunkt nicht sein kann.

6. Zu derselben Kategorie von Hilfsmitteln und, wenn richtig, viel dezidiverer Natur gehört die Zollinitiative, sofern sie als föderalistischer Aggressivgedanke gegen den Bund betrachtet werden kann.[2]) Sie ist dies, wenn sie nach ihren eigentlichen Ursprungsstätten beurteilt wird, ohne Zweifel. Es liegt in ihr die bewusste Tendenz, zu gunsten der Autonomie der Kantone den Bund zurückzudrängen und seine Fortentwicklung zu verunmöglichen. Wenn dies auf dem Wege prinzipieller Verfassungsänderung kaum zu erreichen wäre, so ist ein anderer praktikabler Weg, der auch zum Ziele führt, darin gefunden, dass man dem Bunde in intensivem Masse Mittel entzieht. Wird der Kreis der Aufgaben des Bundes reduziert oder auch nur die Zunahme derselben gehindert, so scheint die Sorge um eine verbesserte Organisation des Bundesrates zur Bewältigung gegenwärtiger und zukünftiger Aufgaben ziemlich gegenstandslos geworden zu sein.

Diese Bestrebungen und Ansichten sind jedoch gänzlich irrtümlich. Sie setzen alternativ zweierlei voraus: entweder dass die Aufgaben, zu denen der Bund, namentlich seit der BV von 1874, herangezogen worden ist, wie diejenigen, mit denen man ihn im weitern zu betrauen sich anschickt, an und für sich nicht notwendige, vielmehr nur künstlich gemachte sind und ohne Schaden auch ungelöst bleiben können, oder aber, dass die Kantone selbst ohne Dazwischenkunft des Bundes ihnen gerecht zu werden imstande sind. Nun aber ist es nicht

[1]) Vgl. auch Hilty im Politischen Jahrbuch a. O. 1892, VII S. 610—612.
[2]) Vgl. unten Abschnitt II. Kapitel 3 und Anhang zu Kap. 3.

beliebiger Parteimajoritätswille, sondern die Konsequenz und Gewalt der gänzlich veränderten Verhältnisse, die ernste Not der Zeit, welche die Aufgaben stellt. Sie ist es, welche die intensive Wehrhaftmachung der Schweiz, die Vereinfachung seiner Rechtsverhältnisse, die allseitige Steigerung seiner Leistungsfähigkeit in Handel, Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft, die zureichende Sicherung des Landes gegen die zerstörenden Naturgewalten, den wirksamen Schutz des Volkes gegen die Gefährdung von Gesundheit und Leben, die Mitarbeit der Schweiz an den idealen Kulturbestrebungen der civilisierten Völker, die energische Wahrung der Gesamtinteressen des Landes gegenüber dem Auslande, der allgemeinen Interessen gegenüber den privaten Interessen mächtiger Gesellschaften verlangt, welche endlich jene grossen sozialpolitischen Aufgaben stellt, deren richtige Lösung die Zukunft der Eidg. in eminentem Masse mitbedingt.

Alle diese Aufgaben können die Kantone isoliert, wenn auch jährlich mit sechs oder mehr Millionen aus der Bundeskasse bereichert, nicht lösen. Sie können nur gemeinsam, durch Zusammenfassung der Kräfte gelöst werden, und hiefür haben die Kantone als solche nur ein Mittel, das Konkordat, ein Mittel, über dessen Unzulänglichkeit und Unbrauchbarkeit kein Wort weiter zu verlieren ist.

An den Bund wird man also gelangen in allen jenen allgemeinen Bedürfnissen und Aufgaben nach wie vor, und der grosse verhängnisvolle Unterschied wird nur der sein, dass der durch den jährlichen Entzug vieler Millionen geschwächte, in chronische Defizite gestürzte Bund an jenen Aufgaben sich zwar abarbeiten, sie aber nicht mehr lösen wird.

In diesem Sumpfzustand würde die Tätigkeit des BR eine unendlich mühsamere und beschwerlichere sein als zuvor. Keine Verminderung der Arbeit; je unbefriedigender der Zustand des Landes, je offenkundiger das verminderte Ansehen der Eidg. bei den andern Staaten, desto zahlreicher würden die an den BR überwiesenen Motionen und Postulate sein, desto stürmischer die Forderungen, desto belasteter die mit Untersuchungen und Berichterstattungen überhäuften Departemente, die zudem unter dem lähmenden Eindruck vielfach erfolglosen, sogar voraussichtlich erfolglosen Bemühens zu arbeiten hätten.

7. Weiter ist vorgeschlagen worden, den BR dadurch zu entlasten, dass die Behandlung gewisser Geschäfte ständigen parlamentarischen Kommissionen übertragen werde, wie es früher bei der Tagsatzung der Fall gewesen sei, und womit man bereits den Anfang gemacht habe.[1])

Die BVerwaltung besitzt eine Reihe ständiger, auf Grund von Gesetzen oder Beschlüssen gewählter und funktionierender Kommissi-

[1]) Vgl. hiezu Hilty im Politischen Jahrbuch 1891, VI S. 490—493, 1892, VII S. 610—612, 1895, IX S. 500.

onen oder Räte, wie z. B. den schweiz. Schulrat, die Landesmuseumskommission, die meteorologische Kommission, den leitenden Ausschuss für die Medizinalprüfungen, die Kunstkommission, den Betreibungs- und Konkursrat, die Pensionskommission, die Landesverteidigungskommission u. s. w.[1]) Diese Kollegien haben teils rein nur konsultativen, vorberatenden Charakter, teils sind sie mit beschränkten Kompetenzen ausgerüstet, werden aber vom BR gewählt, bleiben ihm untergeben und verantwortlich; sie sind also nicht die in obigem Vorschlage gemeinten Kommissionen. Sodann bestehen ständige parlamentarische Kommissionen[2]), wie die Petitionskommissionen, die Eisenbahnkommissionen der beiden Räte, die sich aber von den gewöhnlichen parlamentarischen Kommissionen nur dadurch unterscheiden, dass sie jeweilen in jedem Rate für die ganze Legislaturperiode gewählt werden. Auch auf diese passt der Vorschlag nicht, da nicht abzusehen ist, wie ihre Tätigkeit diejenige des BR, dessen Anträge den Gegenstand ihrer Beratung bilden, in irgend einer Weise zu ersetzen oder zu erleichtern geeignet wäre. Soll aber mit den ständigen parlamentarischen Kommissionen dieses in Wirklichkeit erzielt werden, so muss, da eine koordinierte Tätigkeit zweier Behörden in derselben Sache nicht möglich ist, der eigentliche Gedanke des Vorschlages der sein, dass gewisse stehende Verwaltungsabteilungen ab ovo der Leitung und Verantwortlichkeit des BR abgenommen und eigenen, von den Räten selbst gewählten Kommissionen, das heisst neuen, ausserordentlichen Verwaltungsbehörden übertragen werden. Es braucht nur dieser begrifflichen Präzisierung, um die Unannehmbarkeit einer solchen Organisationsmassregel klar zu legen: Neben dem ordentlichen verfassungsmässigen BR verschiedene Spezialbundesräte, werden doch die einen wie die andern von der BVers. gewählt; Behörden, von denen die letztern gleichzeitig Mitglieder der Räte sein können, die erstern nicht; Zerstörung des Zusammenhangs und der Einheit der Verwaltung; Superfötation der Beamten, da auch jene ständigen parlamentarischen Verwaltungskommissionen der Sekretariate, Registraturen, Kanzleien mit Abwarten und Weibeln nicht entbehren könnten u. s. w. Kurz, Anomalien, Nachteile, Verfassungswidrigkeiten und Unmöglichkeiten aller Art!

8. In verschiedenen grössern Staaten finden wir die Institution der Generalsekretäre oder Unterstaatssekretäre. Es sind dies hochstehende Beamte, das Mittelglied zwischen dem Minister und den verschiedenen Divisionen seines Verwaltungsgebietes. Der Generalsekretär nimmt die an das Ministerium gerichtete Korrespondenz entgegen und überweist die Geschäfte mit oder ohne weitere Instruktionen an die Chefs der Divisionen; er ordnet und überwacht deren Geschäftsgang;

[1]) Vgl. unten Nr. **188—192.**

[2]) Vgl. jetzt revidiertes Geschäftsverkehrges. vom 9. Okt. 1902, Art. 24, 28.

er ist dem Minister für die ganze ihm unterstellte Ministerialverwaltung verantwortlich; bei ihm laufen die Berichte, die Verfügungsentwürfe, die Projektschreiben oder auch schon ausgefertigte Missiven aus den einzelnen Divisionen zusammen; er hat grosse Entscheidungsbefugnisse und erledigt direkt eine Menge von Geschäften mit eigener Unterschrift; was der Verfügung des Ministers vorbehalten ist, bereitet er demselben antragstellend in vollständiger Weise vor; er nimmt einzig dessen Weisungen für die Ministerialverwaltung entgegen und instruiert die Divisions-Chefs; er präpariert dem Minister die Materialien und Argumente für die Diskussion in den Kammern und vertritt ihn, da er gewöhnlich selbst Deputierter ist, nötigenfalls im Parlament.

Dass diese Einrichtung den Minister ganz ungemein entlastet, ohne den Zusammenhang und die Einheit der Verwaltung im geringsten zu gefährden, ist ohne weiteres klar. In grossen einheitlichen Staaten, wo jedes einzelne Ministerium, weil in seinem Ressort das ganze Land umfassend, eine ungeheure Ausdehnung und ein an Zahl derjenigen der ganzen schweiz. Bundesverwaltung gleichkommendes Beamtenpersonal hat, ist sie äusserst zweckmässig, ja geradezu unentbehrlich. Ein Mann, sehr oft ohne administrative Vorschule, unmittelbar vom Barreau, aus dem journalistischen Redaktionszimmer, aus irgendwelchem industriellen Geschäft hinweg zur Führung einer gewaltigen Ministerialverwaltung berufen, deren inneres Getriebe und Details er nicht kennt, sofort vor eine Menge schwieriger Fragen und vor die Notwendigkeit massenhafter Verfügungen gestellt, durch die Verhandlungen der einen grossen Teil des Jahres hindurch tagenden Kammern mit den vielen Interpellationen, den heftigen Angriffen, den kritischen Situationen, plötzlichen Kabinettsfragen schwer in Anspruch genommen, von den Deputierten mit ihren Zumutungen in zeitraubenden Audienzen belagert, in Kommissionen gerufen, in Ministerialkonferenzen und Kabinettssitzungen, daneben gezwungen, den mit der hohen Stellung verbundenen gesellschaftlichen Verpflichtungen Genüge zu leisten — ein solcher Minister könnte ohne eine Einrichtung wie das beschriebene Generalsekretariat nicht existieren.

Unsere viel einfacheren schweiz. BVerwaltungsverhältnisse erheischen eine solche Einrichtung nicht. Sie hat manche Ähnlichkeit mit dem S. 531—533 besprochenen Vorschlag, betr. fünf Bundesräte mit den 9—11 Verwaltungsdirektoren. Das Einfügen von Generalsekretären in die bestehenden Departemente wäre eine prinzipielle Organisationsveränderung, welche eine Verfassungsänderung notwendig machen würde, nicht. Aber was, hiervon abgesehen, gegen jenes Projekt einzuwenden war, gilt auch gegenüber diesem Vorschlag.

IV. Innerhalb der grundsätzlich festzuhaltenden bisherigen Organisation der BVerwaltung ist nun nach Ansicht des BR zur Beseitigung

vorhandener Mängel und Übelstände folgendes vorzukehren rätlich und möglich:

1. Was zunächst den BR als Gesamtbehörde betrifft, so muss dafür gesorgt werden, dass er seine Zeit und Kraft auf die wichtigen Angelegenheiten konzentrieren könne und nicht unnötig mit einer Masse untergeordneter Verwaltungsgeschäfte behelligt werde. Aber was vor den BR gehört und was nicht, das lässt sich nicht begrifflich bestimmen und in eine Formel bringen. Im allgemeinen wird man sagen können, dass es darauf ankommt, ob es sich um eine alte oder eine neue Verwaltungsaufgabe, um die Ausführung eines alten oder eines neuen Gesetzes handle. Ist das letztere der Fall, so gibt es ein erstes Stadium der Vollziehung, in welchem die durch das Gesetz berührten Verhältnisse in ihren Besonderheiten und Verschiedenheiten auftreten; wo bestimmt werden muss, wie dieser, wie jener Punkt zu behandeln ist, welches die Methode der Ausführung sein soll, wie die Anwendung des Gesetzes unter diesen, wie unter andern sich darbietenden Umständen zu geschehen hat u. s. w. In diesem Stadium sind, von ganz unwesentlichen Exekutivmassregeln abgesehen, alle Verfügungen von Wichtigkeit und hat sich der BR mit denselben zu befassen. Aber allmählich erschöpfen sich während der Vollziehung die Verschiedenheiten der Verhältnisse und Umstände wie die neuen Fragen, gleichartige Fälle wiederholen sich, bestimmte Normen bilden sich, und es kann die Ausführung des Gesetzes, die Behandlung einer gewissen Verwaltungsmaterie als geregelt betrachtet werden. Damit ist der Zeitpunkt gekommen, wo sich für den BR ihr Charakter ändert, wo nicht mehr wichtig ist, was früher für ihn wichtig war, und wo er ohne Schaden und Gefahr, immerhin unter Vorbehalt des Entscheides in abnormen und in Rekursfällen, die bezüglichen Geschäfte dem Departement überlassen kann. Dieses Verfahren hat der BR successive, je nach dem Stande der Entwicklung in den einzelnen Verwaltungsgebieten, angewendet, und er ist im Interesse seiner eigenen Tätigkeit als Gesamtbehörde im Falle, davon noch weiter Gebrauch zu machen, was ohne Änderung des Gesetzes auch geschehen kann.

2. Eine Ausnahme von dieser Methode der Kompetenzübertragung ist aber ausdrücklich bezüglich der politischen Angelegenheiten und Geschäfte zu machen, wobei namentlich an die internationalen Verhältnisse, an die Beziehungen der Schweiz zu den andern Staaten, an die grössern hängigen Fragen sowohl wie an einzelne Vorkommnisse, an die Instruierung der Gesandtschaften, an die Kenntnisnahme ihrer Berichte, inbegriffen der sog. konfidentiellen, endlich an die Mitteilung der mündlichen und schriftlichen Äusserungen der fremden Gesandten u. s. w. zu denken ist. Diese Angelegenheiten sind ganz eigener Natur: es handelt sich hier nicht um Vollziehung von Gesetzen und Verordnungen, bei welcher sich feste

Normen bilden können, vielmehr um stets neue wechselnde Fragen und Situationen von wesentlicher Bedeutung für das Land; nicht um gewöhnliche Verwaltungsgeschäfte, bei denen einleitende Behandlung und Schlussentscheid getrennt werden können; sie gleichen auch darin nicht den Massnahmen in der übrigen Verwaltung, dass einmal eingenommene Standpunkte nicht leicht modifiziert werden und Versehen auch in kleinen Dingen Folgen haben können, welche an Bedeutung interne Schwierigkeiten und Konflikte weit überragen. Es ist notwendig, dass der BR in den Angelegenheiten dieses Gebietes stets orientiert bleibe und in viel weiterem Umfang auf dem Laufenden erhalten werde, als dies in den Geschäften der übrigen Verwaltung notwendig ist. . . .

3. Die Aufstellung und Organisation eines Administrativgerichtshofes:

Dieser Frage ist vom Gesichtspunkte der Geschäftserleichterung des BR und seiner Dep. keine grosse Bedeutung beizumessen; man dürfte sogar im Zweifel sein, ob eine solche Institution nicht viel eher eine Komplikation und Erschwerung in der Geschäftsführung des BR herbeiführen würde. Aber dieser Gesichtspunkt darf hier nicht massgebend sein. Wenn sich die von Zeit zu Zeit namentlich aus juristischen Kreisen wiederkehrende Behauptung, es fehle dem Bürger in administrativen Streitigkeiten mit dem Bunde an einer unparteiischen Rechtsprechung, als begründet herausstellen sollte, wenn man dann ferner zur Überzeugung kommen sollte, dass sich die erforderlichen Garantien nur in der Einfügung eines neuen besondern Gerichtshofes finden lassen, so müsste man wohl den Versuch der Konstruktion eines solchen mit klarer Abgrenzung seines Gebietes und praktischer Organisation desselben unternehmen. Bei Behandlung der jetzt zu machenden Vorlage ist der BR nicht in der Lage, auf diesen auch in der Mitte des BR aufgenommenen Vorschlag weiter einzutreten.[1])

4. Mit Rücksicht auf die seit 1888 gemachten Erfahrungen ist an die nunmehr vorzunehmende Reform die bestimmte Forderung zu stellen, dass ein zweckmässiger Wechsel in der Departementeverteilung wieder herbeigeführt werde. Sollte es bei der gegenwärtigen Einrichtung, bei welcher der die Amtsfunktionen des Bundespräsidiums Übernehmende sein bisheriges Departement behält, sein Verbleiben haben, so würde man darauf angewiesen sein, den Wechsel durch eine gesetzliche Bestimmung, wie dies z. B. im Kt. Zürich der Fall ist, förmlich vorzuschreiben. Es müsste gesagt werden, dass ein Bundesrat nicht länger als zwei Amtsdauern nacheinander das gleiche Departement führen darf. Allein es hat dieses Mittel denn doch etwas so formalistisch Gewalttätiges, kann unter Umständen so augenscheinlich wichtige

[1]) Vgl. oben S. 515, Ziff. 2; unten Kapitel 7.

Interessen der Verwaltung gefährden, dass, wenn ein anderer, weniger bedenklicher Weg zu finden ist, um zu dem wirklich nötigen Mass von Wechsel zu gelangen, von einer Vorschrift obigen Inhalts Umgang genommen werden dürfte. Ein solcher Weg bietet sich dar in der Schaffung eines eigenen Präsidial-Departementes, welches der jeweilige Bundespräsident unter Verlassung seines bisherigen Departements zu übernehmen hat, womit weitere Veränderungen in der Departementsvorsteherschaft sich successiv von selbst ergeben.

5. Eine weitere Frage ist nun die, was geschehen könne, um die Mitglieder des Bundesrates als solche und als Vorsteher der Departemente zu entlasten.

Es handelt sich dabei lediglich darum, durch Beseitigung vorhandener Überbürdung den Bundesräten die Möglichkeit zu geben, ihre Kräfte so zu verwenden, wie es für die ihnen anvertrauten Interessen am erspriesslichsten ist.

a. Auf ihre Tätigkeit näher eingehend, kommen zunächst ihre Pflichten als Mitglieder der Gesamtbehörde in Betracht. Was von dieser ausgeht, muss allseitig geprüft sein, alle müssen sich ratend, urteilend, kontrollierend verhalten, kein Departementschef kann seine Aufmerksamkeit, sein Studium auf die Fragen und Geschäfte seiner Verwaltung beschränken, jeder muss allen wichtigen Vorlagen, Materien der verschiedensten Art Zeit und Arbeit widmen. So sehr diese Pflicht und Aufgabe die Sorge und Tätigkeit des Einzelnen in Anspruch nehmen mag, so ist hieran nichts zu ändern, nichts zu mindern, nichts zu entlasten. Es ist im Gegenteil von kapitaler Wichtigkeit, dass dieser Pflicht jederzeit Genüge geleistet werde, und deshalb fürzusorgen, dass dies auch wirklich geschehen könne.

b. Die Tätigkeit des Departementsvorstehers als solchen ist einerseits legislatorischer, andererseits administrativer Natur. Unter der ersteren verstehen wir alle Arbeit, welche auf die Vorbereitung von Verf.-Bestimmungen, Ges. und BBeschlüssen, auf deren Behandlung im BR und in den eidg. Räten Bezug hat. Sie sind bei unsern vielfach differierenden Interessen und Grundanschauungen, bei unsern bundesstaatlichen Verhältnissen selten einfacher, oft sehr schwieriger Art. Umfangreiche Untersuchungen und Ermittelungen, Einvernahme kant. Behörden, Orientierung in neuen Materien, Studium der Gesetzgebung anderer Länder, Besprechungen mit Sachverständigen, Ausarbeitung von Projekten, Beratungen in Vorkommissionen u. s. w., u. s. w., alle diese verschiedenen Stadien legislatorischer Arbeit vom Beginn bis zur endlichen Annahme oder auch Verwerfung nehmen Interesse, Sorge, Zeit um so mächtiger in Anspruch, je wichtiger die Frage ist, um die es sich handelt. Nun ist es aber nicht selten, dass im einen und selben

Departement nicht nur eine, sondern zwei, drei solcher schwerwiegenden Aufgaben in Behandlung und Arbeit sind, und dass das Arbeitsprogramm durch «beförderliche» Berichterstattungen vermehrt wird, welche die Räte auf dem Wege der Motionen und Postulate zu verlangen sich veranlasst sehen.

Entlastung der Departementsvorsteher auf diesem Teile ihrer Tätigkeit kann selbstverständlich nicht in Verminderung oder irgendwelcher Hintanhaltung der Aufgaben gesucht werden, und noch viel weniger in der oben S. 531 besprochenen prinzipiellen Oraganisationsänderung, zufolge welcher nach amerikanischem Muster Gesetzgebung und Verwaltung in der Weise voneinander geschieden würden, dass der BR nur mit der Verwaltung, mit der Gesetzgebung aber gar nicht sich zu befassen hätte. Seine relative Entlastung hat der Departementsvorsteher hier nur in einer richtigen Organisation seiner Arbeit zu suchen.

Er soll zunächst in seinen Bureaux tüchtige Beamte haben, denen er die vorbereitenden Arbeiten übertragen kann. Sind Enquêten notwendig zur Aufklärung der Verhältnisse, statistische Zusammenstellungen, geschichtliche Exposés, Beschaffung zur Orientierung dienlicher Materialien, präparative Behandlung derselben behufs leichterer Verwendung u. dgl., so kann sich der Chef darauf beschränken, unter Aufstellung eines allgemeinen Programms diese Arbeiten anzuordnen und deren Ausführung zu kontrollieren. Wollte er sich selbst in dieselben einlassen und vertiefen, so würde er Gefahr laufen, in Bälde die Übersicht über sein Departement zu verlieren und Stockungen in die Geschäfte zu bringen. Und hat er Gründe, nach Vollendung jener Vorarbeiten noch nicht selbst mit seiner Tätigkeit einzusetzen, Gründe, welche in der Natur der zu behandelnden Materie oder in dem Stande seiner Geschäfte oder in andern Umständen liegen können, — so bietet ihm die Bestimmung der BVerf., Art. 104[1]), laut welcher die Departemente befugt sind, für besondere Aufgaben Sachkundige beizuziehen, die Möglichkeit, nun auch die weitere Behandlung der Angelegenheit, die eigentliche sachliche Bearbeitung, durch einen Fachbeamten oder eine andere besonders geeignete Persönlichkeit ausserhalb des Departements vornehmen zu lassen. Und nicht nur das: es gibt legislatorische Aufgaben, wie die Werke der Civilgesetzgebung, der Strafgesetzgebung, der Militärgesetzgebung, der Kranken- und Unfallversicherung und andere, welche von vornherein ganz, bis und mit der Ausarbeitung des Gesetzes samt Botschaft, hervorragenden Sachverständigen übertragen werden, welches Verfahren von der BVers. in den Voranschlägen einiger Departemente durch Aussetzung bedeutender Kredite für gesetzgeberische Arbeiten vorgesehen und anerkannt ist.

[1]) Vgl. Nr. **185.**

Das ist die mögliche Entlastung des Departementsvorstehers in diesem Teile seiner Aufgaben. Weiter kann sie nicht gehen, namentlich nicht soweit, dass ihm auch die Behandlung und Vertretung des Ges. im BR oder gar in den eidg. Räten abgenommen werden könnte, was uns wiederum in das amerikanische System hineinführen würde. Aber selbst in den Vereinigten Staaten steht die Sache in Wirklichkeit nicht so, dass der Minister, welcher nach Inkrafttreten einer Bill diese zu vollziehen hat, der Bearbeitung und Beratung derselben fremd bliebe, wenn er schon nicht Zutritt zu den Kammern hat. Die Hauptarbeit geht nicht im Plenum der Deputiertenkammer und des Senats, sondern in den betreffenden permanenten Komites vor, und hier ist es stehender Gebrauch, die Minister beizuziehen. Mit jener mehr oder weniger weitgehenden Beiziehung besonderer Kräfte wird dem Departementsvorsteher viel Zeit und Arbeit erspart; aber selbst in dem Falle, wo die Gesamtbearbeitung einer gesetzgeberischen Aufgabe einem speziellen Sachverständigen übertragen wird, nimmt diese Aufgabe den betr. Departementsvorsteher intensiv und extensiv sehr in Anspruch. Er muss die gesammelten Materialien gründlich studieren, muss sich mit der Frage selbst vollständig vertraut machen, muss Gutachten und Vorschläge unter Berücksichtigung der Gesamtverhältnisse prüfen und erwägen, muss bei Differenzen in der Auffassung mit dem Bearbeiter konferieren und diskutieren, unter Umständen den Entw. mit besonderen Kommissionen beraten, von den Urteilen und Besprechungen in den politischen und Fachblättern Kenntnis nehmen und die einzubringenden Anträge selbst schliesslich so gestalten, dass er sie mit Überzeugung im BR, in den Kommissionen der Räte, in diesen selbst vertreten und verteidigen kann — eine Summe von Zeitaufwand, Sorge und Arbeit, welche unter allen Umständen bleibt, die sich, wenn in dem Departement gleichzeitig mehrere legislatorische Aufgaben anhängig sind, potenziert und einer Einschränkung nicht weiter fähig ist.

c. Der andere Teil der Tätigkeit der Departementsvorsteher ist der administrative, die eigentliche Geschäftsverwaltung des Departements.

Die BVerwaltung ist einesteils beschränkter als die Administration der Kantone, insofern sie mit einer Reihe von Gebieten der öffentlichen Angelegenheiten, die Gegenstand der kant. Staatsverwaltung sind, nichts zu tun hat, andererseits ist sie weiter und umfangreicher, insofern ihre Tätigkeit auf den Gebieten, die ihr unterstellt sind, sich auf alle Kantone erstreckt und entsprechend vervielfachte Geschäfte hat. Mit Ausnahme der Zweige, welche vollständig centralisiert in ihrer Hand sind, und für deren Verwaltung sie durch die ganze Schweiz hindurch eigene, dienstlich abgestufte Organe hat, ist sie in allen übrigen ihr zukommenden Verwaltungsaufgaben ohne solche Organisation. Die Folge dieser Eigentümlichkeit der BVerwaltung ist, dass die überall im Lande sich

bildenden eidg. Administrativgeschäfte keine Sichtung, keine Bearbeitung, keine teilweise Erledigung durch aufsteigende Instanzen erfahren, sondern dass alle, kleine und grosse, lokale und allgemeinere, wichtige und unwichtige, direkt an das betr. Departement gelangen und dort behandelt und erledigt werden müssen. Daher die Geschäftsüberhäufung, über welche von den Departementen mehr und mehr Klage geführt wird.

Dieser Zustand der Dinge hängt so eng mit den bundesstaatlichen Institutionen des Landes zusammen, dass daran, wie schon oben gezeigt wurde, nichts zu ändern ist. Weder können wir zu den helvetischen Einrichtungen übergehen mit Regierungsstatthaltern und Verwaltungskammern in den Kantonen, Unterstatthaltern in den Bezirken, Agenten in den Gemeinden, noch könnnen wir mit den der BBehörde gegenüber den Kantonen zugewiesenen Vollziehungsfunktionen die kant. Behörden selbst betrauen.

Nichts zu ändern ist auch an einem zweiten Faktor der grossen Inanspruchnahme der Departementsvorsteher, nämlich an den Audienzen, den persönlichen Besuchen. Diese vervielfältigen und konzentrieren sich bei ihnen aus demselben Grunde, warum sich die Masse der Geschäfte bei ihnen konzentriert. Sie nehmen sehr viel Zeit weg und unterbrechen, da die meisten Besuche unvorhergesehen sich einstellen, häufig dringliche Arbeit; aber nicht nur dürfen sie, sobald es sich um Amtliches handelt, nicht abgelehnt werden, sondern sie bringen in vielen Fällen nützliche Orientierungen. Bestimmte Audienztage und Audienzstunden anzusetzen, ist ebenso untunlich als ein beliebiges Vertagen im einzelnen Falle, zumal die vorsprechenden Bürger und Delegationen oft aus entferntern Kantonen kommen.

d. Wir kennen nur ein Mittel, welches möglich und geeignet ist, die Departementsvorsteher einigermassen zu entlasten und ihnen auch bei vermehrten Aufgaben die Bewältigung ihrer administrativen Geschäfte neben ihren legislatorischen Arbeiten und ihren Pflichten als Mitglieder des Bundesrates zu ermöglichen. Es besteht in einer Sonderung jener Geschäfte je nach ihrer Wichtigkeit, in der Übertragung gewisser Kategorien oder gewisser Stadien der Behandlung derselben an die dem Departementschef unterstellten höhern Beamten, verbunden mit entsprechender Erweiterung der diesen Organen zustehenden Kompetenzen und Verantwortlichkeit, also in einem ähnlichen Verfahren, wie das zur Verbesserung und Erleichterung der Tätigkeit des Bundesrates angewandte.[1])

[1]) Nicht zutreffend ist die hier vertretene Auffassung, wonach die Amtsgewalt aller Bundesämter eine aus derjenigen des BR abgeleitete (delegierte) sei; das Bundesrecht kennt nicht nur den BR als Verwaltungsbehörde, sondern auch andere Bundesämter, die dem BR zwar hierarchisch untergeordnet sind, die aber eigene Amtsbefugnisse besitzen; vgl. auch B 1894 IV 477.

Am leichtesten und rationellsten macht sich jene Sonderung mit abgestufter Kompetenzübertragung in den einheitlichen, vollständig centralisierten Bundesverwaltungen. Da ist z. B. die eidg. Postverwaltung mit dem Departementschef, dem Oberpostdirektor, den Chefs der diesem unterstellten Sektionen, dann den elf Kreispostdirektoren und endlich den Chefs der einzelnen über das ganze Land verbreiteten Postbureaux, bei welcher die Anwendung des Systems abgestufter Kompetenzübertragung eine Organisation geschaffen hat, die es dem Departementschef erlaubt, neben dieser ausgedehnten, vielzweigigen Verwaltung auch die gleich organisierte Telegraphen- und Telephonverwaltung und darüber hinaus auch noch die Geschäfte der Eisenbahnverwaltung zu führen. Dieselbe Organisation hat die eidg. Zollverwaltung, die sich in demselben Departement neben dem eidg. Finanzwesen, der Alkoholverwaltung u. s. w. befindet.

Schwieriger ist die Anwendung des fraglichen Systems in den andern Departementen. Es ist jedoch auch bei diesen, so oder anders gestaltet, keineswegs neu, und es fehlt nicht an Erfahrungen. Alle diese Departemente haben eine geringere oder grössere Anzahl von abgerundeten, gewissermassen technisch-administrativen Verwaltungszweigen und Anstalten, welche zur Lösung besonderer Aufgaben organisiert sind. So im Departement des Äussern: das Amt für Markenschutz, das Patentamt, das Kontrollamt für Gold- und Silberwaren, das Auswanderungsamt; im Departement des Innern: das Polytechnikum und dessen Annexanstalten, die meteorologische Centralanstalt, das eidg. statistische Bureau, das Gesundheitsamt, das Bauamt mit seinen zwei Abteilungen; im Justiz- und Polizeidepartement: das Konkursamt, das Heimatlosenamt, das Polizeiamt; im Militärdepartement die Ämter der Waffenchefs, das Stabsbureau, das topographische Bureau, das Kriegsmaterialverwaltungsamt, das militärische Sanitätsamt, das militärische Justizamt, das Kommissariatsamt; im Finanzdepartement: das Kontrollbureau, die Staatskasse, die Liegenschaftsverwaltung, das Banknotenkontrollamt, die Wertschriftenverwaltung, die Münze, die Alkoholverwaltung; im Industrie- und Landwirtschaftsdepartement: die Oberforstinspektion, das Mass- und Gewichtsamt, das Versicherungsamt; im Eisenbahndepartement: das technische Kontrollbureau, das Rechnungsbureau, das eisenbahnstatistische Bureau.

Diese technisch-administrativen Ämter, welche verschiedentlich umfangreiche Verwaltungszweige repräsentieren, haben grösstenteils höhere Beamte oder Direktoren an ihrer Spitze, denen teils durch Gesetze und BBeschlüsse, teils durch Verordnungen mehr oder weniger ausgedehnte Verfügungsbefugnisse eingeräumt sind, denen gegenüber aber stets Rekurs an das Departement vorbehalten ist.

Diese Kompetenzübertragungen nehmen selbstverständlich den Departementsvorstehern eine ansehnliche Anzahl von Detailgeschäften ab, und ohne sie wäre für letztere die Führung der Verwaltung schon längst zur Unmöglichkeit geworden. Zu diesem Mittel muss mit Vermehrung der Aufgaben und Zunahme der Geschäfte auch ferner Zuflucht genommen werden, und es wäre auch dann nicht zu entbehren, wenn dem BR zwei Mitglieder mehr gegeben würden.

Aber gewisse Schranken dürfen dabei nicht überschritten werden. Die Abteilungschefs sollen in den hier in Frage stehenden Departementen nicht Kompetenz erhalten zur Ausstellung von Anweisungen, nicht zur Aufnahme von Angestellten, nicht zu Gehaltsbestimmungen, nicht zum Erlass von Instruktionen und Regulativen, nicht zu selbständigen Verfügungen in Angelegenheiten, bezüglich welcher bestimmte gesetzliche oder Verordnungsvorschriften nicht bestehen, nicht zu grundsätzlichen Interpretationen von Bundesrats- oder Departementalbeschlüssen, nicht zu eigentlichen Weisungen und Befehlen an kant. Beamte, nicht zu direktem Verkehr mit andern Departementen oder mit kant. Regierungen, es sei denn, dass ein Abteilungschef durch eine solche Behörde in Anfrage gesetzt wird. Und was die Departementssekretariate betrifft, so soll sich ihre Befugnis nicht erstrecken auf Erlass sachlicher Verfügungen, sondern nur auf präparatorische und vollziehende Handlungen, und zwar mit eigener Unterschrift nur an Abteilungen des Departements, an kant. Unterbehörden und an Private, nicht aber an andere eidg. Departemente und kant. Regierungen.

Diese Beschränkungen sind notwendig zur Aufrechthaltung der Einheit in der Departementsführung, zur Garantie für die Verantwortlichkeit der Departementschefs, zur Fernhaltung von willkürlichen Übergriffen und insbesondere zur Wahrung der Stellung und des Verhältnisses der Bundesverwaltung zu den Kantonen. Aber auch mit diesen Einschränkungen wird die selbständige Aktion der genannten Departementsorgane zur Entlastung der Departementschefs sehr Wesentliches wirken.

e. Was schliesslich den in der öffentlichen Diskussion der Verwaltungsreform aufgetretenen Vorschlag anbelangt, dass sich der Bundesrat, beziehungsweise die Departementschefs, in den eidg. Räten durch Beamte ihrer Ressorts sollen vertreten lassen können, so mag derselbe verschiedenen Motiven entspringen. Es soll damit vielleicht eine Erleichterung des BR während der Sessionen der BVers. erzweckt werden, oder man will, von der Annahme ausgehend, dass der Chef eines umfangreichen Departements unmöglich mit allen Einzelheiten seiner Verwaltung vertraut sein könne, den Räten doch vollkommen informierte Referenten sichern. Hierüber ist zu bemerken:

Man begegnet dieser oder einer ähnlichen Einrichtung auch anderswo, z. B. im Reichstage des deutschen Reiches, wo in einzelnen Fällen an der Stelle des Reichskanzlers oder des betreffenden Unterstaatssekretärs oder neben ihm noch Spezialdelegierte auftreten, in Frankreich, Italien u. s. w., wo neben den Ministern auch Unterstaats- oder Generalsekretäre der betr. Ministerien an der Diskussion sich beteiligen. Aber in den letztgenannten Staaten ist solche Beteiligung nur möglich, wenn die Betreffenden selbst Mitglieder des Parlaments sind, und im deutschen Reiche treten die fraglichen Spezialdelegierten als Bevollmächtigte des Bundesrates auf, welcher einer der drei Faktoren der Gesetzgebung ist. In unsern grössern schweiz. Kantonen, wo die Verhältnisse ähnlich liegen, wie beim Bund, gibt es keinen Grossen Rat, in welchem Unterbeamte der Reg., sei es von jenem gefordert, sei es von dieser delegiert, als Berichterstatter oder parlamentarische Mitberater erscheinen würden. Wohl aber sind es die von den Grossen Räten für die einzelnen Angelegenheiten niedergesetzten Kommissionen, in denen dieses Verfahren eingeschlagen werden kann und auch praktiziert wird. Hier ist es auch vollkommen am Platz, nicht aber im Plenum der Räte, sei es in den Kantonen oder beim Bunde. Aufgabe der Spezialkommissionen ist es, die ihnen zugewiesenen Traktanden à fond und bis ins Detail zu untersuchen, und da kann ihnen, namentlich wenn es sich um spezifisch technische oder technisch-administrative Punkte handelt, die direkte Einvernahme oder Anhörung derjenigen Verwal. tungsorgane, in deren spezielle Aufgabe die Behandlung und Bearbeitung der betreffenden Punkte einschlägt, wertvolle Dienste leisten. Die Räte müssen darauf vertrauen können, dass im gegebenen Falle solche Untersuchung von der Kommission vorgenommen worden ist; sie selbst aber haben es nicht mit der Detailuntersuchung, sondern mit den Resultaten zu tun, zu denen die Kommission auf Grundlage ihrer Prüfung gekommen ist. Wohl kann es geschehen, dass auch im Plenum, z. B. bei der Beratung des Geschäftsberichts oder des Budgets oder eines Ges.-Entw. Punkte berührt oder Anfragen gestellt werden, über welche der anwesende Departementsvorsteher im Moment sichere und vollständige Auskunft zu geben nicht im stande ist; in einem solchen Falle wird es niemand auffallend finden, wenn er sich nähere Information in den Akten oder bei seinen Beamten vorbehält und orientiert später darauf eintritt. Diese Beamten selbst jedoch in den Räten auf Piket zu stellen und sie — auf wessen Wunsch oder Befehl hin — an die Stelle des Departementsvorstehers treten zu lassen, würde ohne Nutzen Unzukömmlichkeiten verschiedener Art herbeiführen, welche näherer Beleuchtung nicht bedürfen.

f. Das Bild der Beschäftigung eines Bundesrates, das nach den verschiedenen Richtungen in dem Vorangegangenen skizziert wurde,

wäre nicht vollständig, wenn nicht auch ein Wort von dem innern Getriebe seines Bureauhaushalts beigefügt würde. In dem höchst interessanten Aufsatz, den a. Bundesrat Droz in der Bibliothèque universelle über die Reorganisation des Bundesrates (1893 Nr. 180) veröffentlicht hat[1]), wird hiervon eine sehr anschauliche detaillierte Schilderung gegeben. Droz erzählt aus seinen langjährigen Erfahrungen von der Masse supplementärer Arbeit, welche die halb offizielle, halb persönliche Korrespondenz eines Bundesrates verursacht, von den Hunderten von Briefen Stellensuchender, welche eine Antwort wünschen und sich persönlich vorstellen, von den Auskunftsbegehren aller Art, von nicht das eigene Departement berührenden Mitteilungen, welche Rückäusserung verlangen, von Kritiken und Ratschlägen gutmeinender Patrioten, welche eingehende Erwiderung erwarten, von den Anforderungen, welche das Inordnunghalten des unausweichlichen persönlichen Departementsarchivs stellt u. s. w., u. s. w., und würde eine Haupterleichterung für die Mitglieder des Bundesrates darin erblicken, wenn jedem zur Aushülfeleistung in diesen hundertfältigen, zeitraubenden Kleinigkeiten im Haushalt ein privater Sekretär zur Verfügung stünde. Die Schilderung ist zutreffend; die vorgeschlagene Neuerung würde sich empfehlen, wenn nicht der Ausführung derselben Schwierigkeiten ganz realer Natur entgegenstünden. Wo sollten diese Attachés untergebracht werden? In dem Zimmer des Chefs kann ein solcher nicht ständigen Aufenthalt nehmen, in das Bureau des Departementssekretärs kann er auch nicht verwiesen werden; je weiter er dem Departementschef von der Hand ist, desto weniger wird der Zweck erreicht; geeignete Lokalitäten in unmittelbarer Nähe der Vorsteher lassen sich bei keinem Departemente ermöglichen, und so zwingt, von andern Schwierigkeiten abgesehen, schon die Raumfrage, von der Einführung der gedachten neuen Funktionäre Umgang zu nehmen. Immerhin liesse sich eine teilweise Erleichterung in obigem Sinne auf dem Wege erzielen, wenn jeder Departementsvorsteher in die Lage versetzt würde, je nach den besondern Umständen in der ihm geeignet scheinenden Weise sich Aushülfsdienste der gedachten Art zu verschaffen, was auf dem einfachen Wege einer bescheidenen Krediterteilung im Budget geschehen könnte.

6. Betr. die Bildung der Departemente ist vorab massgebend die Frage, wie die Magistratur des Bundespräsidenten gestaltet werden soll. Wie dieselbe gegenwärtig beschaffen ist, ist oben dargelegt worden. Er ist nicht nur das allerbelastetste Mitglied der Behörde, nicht nur sind die Funktionen des Präsidenten des BR durch die Verbindung mit einem ganzen vollen Verwaltungsdepartement ernstlich beeinträch-

[1]) Vgl. wiederabgedruckt in N. Droz, Etudes politiques a. O., pp. 381 bis 411.

tigt, sondern es ist ein Bundespräsident überhaupt nicht mehr vorhanden.

Die BVerf. sagt allerdings vom Bundespräsidenten nur das, dass er den Vorsitz im Bundesrate führe. Da sie sich mit der Verteilung der Geschäfte unter die Mitglieder des Bundesrates nicht befasst, so hatte sie auch keinen Anlass, über die dem Bundespräsidenten zu übertragenden Aufgaben der Staatsverwaltung und Staatsleitung nähere Bestimmungen aufzustellen. Aber man dachte sich doch von Anfang an unter dem Bundespräsidenten der schweiz. Eidgenossenschaft etwas Anderes und Mehreres als den Chef irgend eines Verwaltungsdepartements, der zugleich die Sitzungen des Bundesrates präsidiere. Wie jeder Staat, monarchisch oder republikanisch, ein Haupt der Staatsleitung hat, wie jeder eidg. Stand, repräsentativ oder demokratisch, zur Zeit als er sein Verhältnis zu den andern Ständen und seine Beziehungen zu auswärtigen Staaten selbst zu ordnen hatte, in seinem Schultheiss oder Landammann sein Standeshaupt besass, dem vornehmlich die Pflicht der Wahrnehmung der Staatsinteressen nach aussen oblag, so wollte die BVerf. in dem Bundespräsidenten ein Staatshaupt der schweiz. Eidgenossenschaft einsetzen. Und so natürlich schien es, dass dieser obersten Magistratur nicht nur die äusserlich formale, sondern virtuelle Repräsentation des Staates nach aussen und nach innen zukommen müsse, dass seit dem Bestehen des Bundes, von Anfang bis auf die neueste Zeit, dem Bundespräsidenten die Leitung des politischen Departements, das heisst der Verkehr mit auswärtigen Staaten und deren Stellvertretern, der Verkehr mit den Gesandtschaften und Konsulaten der Schweiz im Auslande, die Vermittlung des amtlichen Verkehrs zwischen Kantonen und auswärtigen Staatsregierungen oder deren Stellvertretern, die Wahrung der Unabhängigkeit, Neutralität und Sicherheit der Eidgenossenschaft gegen aussen im allgemeinen, sowie der völkerrechtlichen Verhältnisse im besondern und auch die Aufrechthaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung im Innern übertragen wurde. Mit solchem Inhalt war das Amt von Anfang an gedacht; deshalb der besondere Titel, im Unterschied von Präsident des Bundesrates; deshalb die Wahl durch die BVers.

Wenn jetzt alle genannten Funktionen vom Amte des Bundespräsidenten abgelöst und einem andern Mitgliede des Bundesrates übertragen sind, so findet diese Einrichtung eine scheinbare Analogie in andern Staaten, wo auch ein besonderes Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten existiert, das in der Regel nicht vom Conseils- oder Ministerpräsidenten geführt wird. Aber wo solches angetroffen wird, da hat überall, in republikanischen wie in monarchischen Staaten, die Staatseinheit und oberste Staatsleitung neben und über dem Ministerium, dem Ministerpräsidenten und dem Minister der auswärtigen An-

gelegenheiten, in dem eigentlichen Staatsoberhaupt seinen prägnanten Ausdruck: in den monarchischen Staaten in dem Fürsten; in den republikanischen, wie in den Vereinigten Staaten von Amerika, der Französischen Republik, den Vereinigten Staaten von Mexiko, der Argentinischen Republik, dem Kanadischen Bunde, in dem auf mehrere Jahre gewählten Präsidenten, der die eigentliche oberste Staatsrepräsentation und Staatsleitung hat, und dessen Staatssekretäre die Minister sind. Zu einer ähnlichen Organisation muss die schweiz. Eidgenossenschaft mit der Zeit kommen, wenn die jetzige Einrichtung, welche dem Bundespräsidenten seine Hauptattribute genommen und ihn lediglich zum Vorsitzenden des Bundesrates gemacht hat, fortdauert. Als Symptom eines erwachenden Bedürfnisses und des Suchens einer Befriedigung nach der angedeuteten Richtung hin mag es angesehen werden, dass nach einer politischen Oberleitung gerufen wird, welche man vorläufig in einer Trias von Oberbundesräten hat finden wollen.

Der BR hält dafür, dass das frühere politische Departement wieder herzustellen, dem jeweiligen Bundespräsidenten zu übertragen und dadurch dieser obersten Magistratur die ihr gebührende Stellung und Dignität wieder zu geben sei.

Der BR kommt zu dieser Ansicht trotz der Schwierigkeiten, welche der Umstand bereitet, dass das Präsidium alle Jahre wechselt, und trotz der Anerkennung der guten Dienste, welche das Departement der auswärtigen Angelegenheiten bisanhin geleistet hat.

Unzweifelhaft leidet die Kontinuität in der Behandlung der politischen Geschäfte durch den jährlichen Wechsel des Departementsvorstehers, wie sie unter gleichen Umständen auch bei allen andern Geschäften leiden würde. Die Frage ist nur die, ob die Kontinuität gerade im politischen Departement wichtiger und notwendiger ist als in allen andern, so wichtig und ausschlaggebend, dass, um sie aufrechtzuhalten, alle andern Rücksichten und Interessen hintangesetzt werden müssen.

Unsere internationalen Verhältnisse sind in gewöhnlichen Zeiten einfacher Natur. Sie betreffen hauptsächlich Handel und Verkehr, Niederlassung und Auslieferung, Grenzverhältnisse und Wahrung der Landesintegrität, europäische Kultur- und Humanitätsbestrebungen. Die Eidg. hat keine Machtfragen, keine Ausdehnungsinteressen, keine internationalen Seeangelegenheiten, keine aussereuropäischen Kolonien und bezügliche Politik, keine Allianzen oder Allianzprojekte, kein zahlreiches Corps von Vertretern in allen Weltteilen wie die Grosstaaten. Den beschränkten Aufgaben und den einfachern internationalen Verhältnissen entsprechend sind auch die bezüglichen Geschäfte. Es sind nur ausnahmsweise umfangreiche, durch Jahre hindurch sich ziehende Angelegenheiten, wie etwa die Dappentalfrage, die Savoyerfrage, die spanische Pensionenfrage, die Gotthardangelegenheit, die Rheinregulierung, die

Verhandlung von Handels- und andern Verträgen, die bündnerische Inkamerationsfrage, die tessinische Bistumsangelegenheit, grössere Grenzregulierungsfragen u. dgl., wobei in vielen Fällen die Materien selbst von andern Departementen behandelt werden, sondern, wie die Geschäftsberichte des Departements zeigen, meistens einzelne Vorkommnisse, kleinere oder grössere, in der Regel innerhalb kurzer Zeit diplomatisch sich abspielende Konfliktfälle, welche freilich dann nicht selten in dieser kurzen Zeit die Sorge und Arbeitskraft des Departementsvorstehers in intensivster Weise in Anspruch nehmen.

Das politische Dep. ist im fernern nicht eine Verwaltung verschiedener, von Ges., Verord., Regl., u. s. w. beherrschter Gebiete und Anstalten, mit welchen der Departementsvorsteher genau vertraut sein und deren zahlreiches Personal er kennen muss; er hat auch keine jener gesetzgeberischen Aufgaben, deren Studium, Behandlung und Lösung oft durch Jahre sich hindurchzieht.

Nimmt man nun noch dazu, dass die politischen Geschäfte nicht in der Weise und in dem Umfang rein innerhalb des Departementes behandelt werden, wie dies bei andern Departementen geschehen kann, sondern dass sie von ihrem Entstehen an dem Bundesrat zur Kenntnis gebracht werden, dass dieser, fortwährend orientiert, in den verschiedenen Stadien der Behandlung mitwirkt, die Gesamtbehörde selbst also gewissermassen der ständige, permanente Träger der politischen Geschäftsverwaltung ist, und berücksichtigt man im fernern den grossen Vorteil, dass dasjenige Mitglied des BR, welches im nächsten Jahre das politische Dep. zu übernehmen hat, dies zum voraus weiss und also in jeder Beziehung vollkommen vorbereitet in das Amt tritt, so ist es wohl gestattet, zu sagen, dass der jährliche Wechsel des politischen Dep. nicht untunlich und bezüglich der Kontinuität der Geschäftsbehandlung nicht mit so grossen Nachteilen verbunden ist, dass er absolut vermieden werden müsste. Vielen grossen Staaten, deren auswärtige Angelegenheiten unvergleichlich mannigfacher, komplizierter und schwieriger sind als die der Schweiz, begegnet der Wechsel in der Führung desselben erstaunlich oft, und nicht selten ist er begleitet von einer Änderung des gesamten Kabinetts — eine Betrachtung, welche geeignet ist, den jährlichen Wechsel des politischen Dep. der Eidg. bei einem unveränderten Bundesrat bezüglich dessen Wichtigkeit in den richtigen Proportionen erscheinen zu lassen.

Nichts hindert übrigens, dem politischen Departement eine seiner ausnahmsweisen Lage entsprechende Organisation zu geben. Es verhält sich damit im kleinen, wie mit dem zu Tagsatzungszeiten alle zwei Jahre wechselnden Vorort im grossen. Eine stabile tüchtige Kanzlei, deren Registratur eine leichte und sichere Orientierung in den Geschäften bot, deren Personal für die Behandlung derselben nach allen

Richtungen die nötige Aushülfe sicherte, deren Chef, der Kanzler, in den hängigen Angelegenheiten alles Geschehene kannte, mit Behandlung diplomatischer Angelegenheiten in Form und Inhalt wohl vertraut war und eine gewandte Feder führte, reduzierte für jeden neuen Vorort die Übernahme und Führung der Geschäfte in ganz erheblichem Masse. Ein Entw. zur Neuorganisation des politischen Departements ist vorbereitet und wird der BVers. nach Erledigung der Organisationsfrage im allgemeinen zur Schlussfassung vorgelegt werden.[1])

7. Was die Verteilung der Geschäfte im übrigen betrifft, so ist dieselbe aus dem Beschlussentwurf ohne weiteres ersichtlich. Es konnte dabei nicht ausschliesslich auf systematische Gestaltung der Departemente gesehen, sondern es musste auch darauf Bedacht genommen werden, die Arbeitslast unter den Mitgliedern des Bundesrates möglichst auszugleichen, was freilich immer nur sehr unvollkommen zu erreichen ist. B 1897 II 769—810.

Dr. P. Speiser, einer der Berichterstatter im NR, äusserte sich in der Sitzung des Rates vom 10. Juni 1895 über die Reform der Bundesverwaltung folgendermassen:

Die Reform der BVerwaltung ist ein Petitum, das Ende der achtziger Jahre laut geworden und sehr bald die Parole oder wenigstens ein Programmpunkt grosser politischer Parteien geworden ist. Zuerst hat die sozialistische Partei in einem Parteiprogramm von der Reform der BVerwaltung gesprochen. Sodann haben parlamentarische Parteien, die radikal-demokratische und die liberal-demokratische Fraktion diese Reform der BVerwaltung ebenfalls in ihr Fraktionsprogramm aufgenommen; es darf also wohl gesagt werden, dass es Pflicht der BVers. ist, sich über diese Frage auszusprechen . . .

Die föderalistische Partei hat die Reform der BVerwaltung wohl darum nicht in ihr Programm aufgenommen, weil sie von ihrem grundsätzlichen politischen Standpunkte aus ein sehr einfaches Rezept gegen die Mängel der BVerwaltung hat, nämlich das Rezept: es soll nicht centralisiert werden. . . . .

Es fragt sich nun: warum verlangt man eine Reform der Bundesverwaltung? Erlauben Sie mir darüber einige Worte von meinem Standpunkt aus. Ich glaube, die Schwierigkeit, welche sich in diesem Begehren nach Reform der BVerwaltung ausdrückt, liegt schliesslich in der überaus verschiedenen Entwicklung der Organisation der Verwaltung des Bundes gegenüber der Organisation der Verwaltung in den Kantonen. In den Kantonen sind die Verwaltungsorgane dem Volke von vornherein räumlich viel näher. In den Kantonen ist vieles

[1]) Vgl. BG betr. die Organisation des politischen Departements vom 26. März 1897. A. S. n. F. XVI 157.

Selbstverwaltung. Im fernern hat die demokratische Entwicklung der Kantone dazu geführt, dem Volke immermehr die direkte Wahl der Beamten zuzuweisen. Im Bunde ist von alledem das Gegenteil. Statt der Selbstverwaltung haben wir hier im Grunde die Berufsverwaltung. Wir haben die Ausübung der Verwaltungsfunktionen durch Beamte und darum die Bureaukratie, mit welchem Ausdruck ich meinerseits durchaus nichts Übles, aber allerdings einen starken Gegensatz zu der Verwaltung, wie sie in den Kantonen noch in vielen Punkten geübt wird, bezeichnen will. Statt der Vereinigung vieler Verwaltungszweige in der Hand eines Beamten oder eines Kollegiums, das verschiedene Gebiete miteinander beherrscht, haben wir im Bunde die Spezialisierung. Während die Notwendigkeit, verschiedene Geschäftszweige gleichzeitig zu administrieren, zu einer gleichmässigen Berücksichtigung verschiedener Bedürfnisse führt, birgt die Spezialisierung eines Stückes eines Verwaltungszweiges notwendig die Gefahr der Einseitigkeit und Übertreibung in sich.

Statt der Volkswahl der Beamten haben wir im Bunde nicht einmal die Wahl durch das Parlament, durch den gesetzgebenden Körper, sondern die Wahl durch die Exekutive, die Wahl aller Beamten durch den Bundesrat.

Es sind das zwei starke Gegensätze zwischen der Entwicklung der Kantone und des Bundes. Die Vergrösserung des Umfanges der BVerwaltung, wie wir sie tagtäglich konstatieren und zu der wir tagtäglich selber beitragen, hat eine wachsende Schwierigkeit der Kontrolle der Verwaltung durch das Parlament zur Folge. Daran schliesst sich die Gefahr der Entwicklung eines selbständigen Administrationsorganismus an, der von dem Parlamente unabhängig ist, auf den das Parlament keinen Einfluss hat, und um uns zu vergegenwärtigen, was das für eine Gefahr ist, brauchen wir bloss auf Frankreich hinzuweisen, wo die Verwaltung von den guten, vielleicht auch von den schlechten Einflüssen des Parlamentes ganz unabhängig ist.

Hand in Hand mit dieser fortwährenden Vermehrung der eidg. Verwaltung geht nun eine Überlastung der Departementsvorsteher, d. h. der Mitglieder des Bundesrates, welche die einzelnen Verwaltungszweige zu dirigieren haben; sie sind genötigt, vieles den Beamten zu überlassen und viele Verfügungen nicht selber zu treffen, wohl aber mit ihrer Unterschrift zu vertreten, so dass diesen Verfügungen von Beamten allerdings die formale Autorität des Departementsvorstehers zur Seite steht, während faktisch die Verfügungen nicht vom Departementsvorsteher ausgehen. Und weiter steht damit im Zusammenhange die Überlastung des Bundesrates, der als Gesamtbehörde den grossen politischen Fragen nur mit Mühe die nötige Aufmerksamkeit widmen

kann, weil jedes einzelne Mitglied durch seine spezielle Verwaltungstätigkeit zu sehr in Anspruch genommen und damit überlastet ist: und es ist bekannt, dass Fragen von grosser Tragweite im letzten Jahrzehnte nicht vom Bundesrate als solchem, sondern tatsächlich nur von einzelnen Mitgliedern geführt worden sind. Es ist überhaupt in den letzten Jahren ziemlich selten geworden, dass bedeutendere Fragen von mehr als nur von einem Mitgliede des BR in den Räten vertreten worden sind. Ich zähle diese Vorwürfe auf; es versteht sich von selbst, dass es nicht persönliche Vorwürfe sind, aber ich glaube, es sei notwendig, diese Verhältnisse zu betonen und damit zu erklären, was der Gedanke der Reform der Bundesverwaltung bedeutet. Ich weiss auch, dass einzelne Vorwürfe über die Überlastung der Departemente, über die ausschliessliche Tätigkeit einzelner Departemente auch an die kant. Regierungen gerichtet werden. Es ist ganz natürlich, dass man in all den Fällen, wo eine Verwaltung eine Verfügung gegen Privatinteressen trifft, sagt: Das geht nicht vom Gesamtkollegium aus, es ist ein persönliches Regiment — und ich gebe zu, dass gewisse Vorwürfe gegen die kant. Regierungen ebensogut gemacht werden können, wie gegen den Bundesrat, indem in der Natur des Departementalsystems neben gewissen Vorzügen auch gewisse Mängel liegen. Allein das darf man sagen, dass Einseitigkeiten des Departementalsystems, die in den Kantonen vorkommen, dort leichter Remedur finden können, schon darum, weil die kant. Parlamente den Beschwerden leichter zugänglich sind, als es naturgemäss die BVers. sein kann und tatsächlich ist.

Es kommt dann noch ein Gesichtspunkt dazu, nämlich das Verhältnis der BVerwaltung zu den kant. Verwaltungen. Es gibt eine grosse Menge von Verwaltungszweigen, wo der Bund die Oberaufsicht hat, wo aber die Spezialverwaltung, die eigentliche Ausführung der Aufgaben, den kantonalen Regierungen zufällt. Nun glaube ich lässt sich nicht bestreiten, dass die Organisation in diesen Verwaltungszweigen, das Verhältnis der BVerwaltung zur kantonalen Verwaltung, ein mangelhaftes ist; diese Organisation ist eine ungenügende, es fehlt namentlich der lebendige Kontakt zwischen der Bundesverwaltung und den kantonalen Verwaltungen. Man darf sagen, dass der eidg. Beamte den realen Verhältnissen der einzelnen Gegenden zu ferne steht und das um so mehr, als sich unsere BVerwaltung in ihrem Personal etwas eigentümlich rekrutiert. Wenn Sie die deutsche oder französische Verwaltung ansehen, so ist die Sache dort die, dass ein Beamter von unten herauf, zuerst in der Provinz tätig ist und erst allmählich, nachdem er in verschiedenen Provinzen seine Erfahrungen gesammelt hat, in die Centralverwaltung hineinkommt. Das bietet den Vorteil, dass der Beamte die Verhältnisse in den Kreisen gelernt hat

und diese lebendige Anschauung im Centralamte zum Ausdrucke bringen kann.

Das ist nun in der schweiz. BVerwaltung nicht so; es besteht kein organischer, innerer Zusammenhang zwischen der Kantonal- und der Bundesverwaltung, so dass die Kantonalbeamten allmählich in die Centralverwaltung hinaufrücken; es kommt das ja natürlich auch vor; aber jedenfalls geschieht es nicht systematisch und nicht in grossem Umfange; . . . . die Persönlichkeiten der Bundesverwaltung beginnen sofort in der BVerwaltung; das Rekrutement geschieht nicht aus den Kantonen. Es hat nun natürlich eben den Nachteil, dass manchmal die Verhältnisse in den Provinzen, in den Kantonen nicht durch lebendige Anschauung in genügendem Masse in der BVerwaltung bekannt sind. Man kann auch umgekehrt sagen, dass der kant. Beamte, wenn er eidg. Gesetze auszuführen hat, in seinem engern Kreise, wo er auf die Schwierigkeit der Durchführung im einzelnen stösst, sehr leicht den höhern Gedanken, der dem BGes. innewohnt, vergisst. Jedenfalls darf man sagen, dass die Kantone an der Ausführung der Bundesgesetzgebung eine sehr schwere Last tragen; sie haben den Kampf mit dem Bürger direkt zu führen und empfinden darum sehr oft auch die Bundesgesetzgebung als eine Last, und das hängt meines Erachtens damit zusammen, dass der lebendige Kontakt mit der centralen Verwaltung in vielen Beziehungen mangelt. Vgl. oben S. 526, Ziff. 3.

Das sind nun die Klagen und Mängel unserer jetzigen Verhältnisse, und diese Klagen explodieren dann manchmal in Volksabstimmungen. Ich erinnere da an das Gesetz betr. die Pensionierung von BBeamten oder an die Verwerfung des Artikels, der dem Bund die Kompetenz zur Legislation im Gewerbewesen geben wollte. Das sind Explosionen eines Unbehagens, die allerdings nie zu einem dauernden Resultate führen, die aber offenbar zum Schaden der gedeihlichen Entwicklung unserer Institutionen dienen.

Wenn es sich nun nach der Darstellung dieser Verhältnisse darum handelt, Abhilfe zu schaffen, so gebe ich von vornherein zu, dass diese Abhilfe eine sehr schwierige ist, und ich glaube nicht, dass es möglich sei, ein Universalmittel zu finden. Ich möchte zunächst aber zwei Gedanken berühren, die man da etwa diesen Verhältnissen gegenüber ausspricht, Gedanken, die man vielleicht zum Teil nicht sehr laut ausspricht, die aber wenigstens gedacht werden. Der eine Gedanke ist der, die Demokratie der Kantone, die demokratische Entwicklung der Kantone, namentlich auch mit Bezug auf die Verwaltung, müsse notwendig im Gegensatze zu der bureaukratischen Entwicklung der Bundesverwaltung bleiben; die bureaukratische Entwicklung des Bundes sei eigentlich das Korrektiv der demokratischen oder etwa der allzu demokratischen Entwicklung der kant. Verwaltungen; die schwache kantonale Verwaltung

sei nur erträglich, weil über ihr eine starke unabhängige Bundesverwaltung bestehe oder auch, um den Gedanken noch schärfer auszudrücken, man denkt, die Centralisation sei notwendig gerade wegen der demokratischen Schwäche der Kantone, mit andern Worten, es sei hier nichts zu ändern, sondern es sei die jetzige starke Entwicklung der BVerwaltung die notwendige Ergänzung der kant. demokratischen Verwaltungsorganisation. Das ist nun eine ausserordentlich pessimistische Ansicht; ich glaube, wir können nicht zugeben, dass das demokratische Prinzip nur in der Gesetzgebung anerkannt und gepriesen werden dürfe, dass aber die Verwaltung ohne den Tropfen demokratischen Öles bleiben müsse. Es ist allerdings zuzugeben, dass wir niemals in absehbarer Zeit die Volkswahl der Beamten im Bunde werden durchführen können; allein es scheint schliesslich doch möglich, gewisse Korrektive einer allzustarken Entwicklung der BVerwaltung zu finden.

Eine andere Antwort auf die dargestellten Klagen über die jetzigen Verhältnisse ist die, dass man sagt, die Beteiligung der Kantone an der Bundesverwaltung oder eine richtige Organisation der Verwaltung zwischen Bund und Kantonen sei darum nicht möglich, weil die Kantone überhaupt, so wie sie jetzt sind, keine geeigneten Verwaltungsbezirke seien; die Kantone, wie sie nun einmal bestehen, seien entweder zu gross oder zu klein, um rationelle Verwaltungsbezirke des Bundes zu sein, und die allerdings allmählich bescheidene Souveränetät der Kantone verhindere es, ihre Regierungen zu wirksamen und richtigen Verwaltungsorganen des Bundes zu machen. Es werde darum immer mehr nötig werden, über die kant. Regierungen hinaus eine direkte BVerwaltung einzuführen; eine richtige Organisation sei nur möglich durch eine rationelle, von den Kantonsgrenzen durchaus unabhängige Neueinteilung der Eidg. in BVerwaltungskreise ..... Es wäre also der Ausgang der, dass eine richtige BVerwaltung sich nur findet, wenn man nicht nur z. B. im Militärwesen, sondern auch in andern Gebieten von den Kantonen absieht und eine andere, neue Einteilung vornimmt. Das ist nun natürlich ein sehr wertvoller Gedanke, aber doch offenbar einer, von dem man nicht sagen kann, dass er in absehbarer Zukunft sich im grossen Umfange wird verwirklichen lassen, und der nicht verhindern darf, Mittel zu suchen, den jetzigen Übelständen abzuhelfen.

Nach Ablehnung dieser beiden Gedanken wird es sich nun fragen, was für Mittel für den Bund bestehen, um für die jetzigen Mängel eine gewisse Abhilfe zu treffen; solche Mittel sind teils vom BR., teils von der Kommission des NR vorgeschlagen worden. Was erstens die Demokratisierung der BVerwaltung betrifft, so wird allerdings weder vom BR noch von der Kommission ein Mittel vorgeschlagen, das man hier unterbringen müsste, nämlich die Wahl wenigstens

des Bundesrates, also der höchsten Beamten des Bundes durch das Volk. Ich will hier mir nur die Bemerkung erlauben, dass die BVerwaltung meiner Ansicht nach nicht von ihrer jetzigen Stärke entkleidet würde durch die Wahl des Bundesrates durch das Volk. Ich glaube, dass wenigstens das Parlament dadurch in eine schwächere Stellung kommen würde gegenüber dem BR, als sie jetzt schon beklagt wird. Dagegen glauben wir, dass die nötige Kontrolle der BVerwaltung gegenüber den jetzigen Verhältnissen verbessert, verschärft werden könnte durch die Einrichtung einer Rechnungskammer, einer Kammer, welche, unabhängig vom BR direkt durch das Parlament gewählt, die Ausgaben der BVerwaltung einer selbständigen Kontrolle unterziehen würde, und wir stellen darum ein dahin zielendes Postulat.[1]) Die Überlastung der Departementsvorsteher soll dadurch gemindert werden, dass zwischen den Funktionen des Departementsvorstehers und den Funktionen der höhern Beamten der einzelnen Departemente eine möglichst genaue Ausscheidung getroffen wird, so also, dass allerdings gewisse Kompetenzen, welche die Beamten jetzt tatsächlich unter der Unterschrift des Departementsvorstehers ausüben, diesen Beamten selbst zu eigener Verantwortlichkeit übertragen werden, was allmählich eine Entlastung der Vorsteher der Departemente zur Folge hätte. Wir glauben aber, dass ein Korrektiv der Verstärkung der Kompetenzen der Beamten dadurch einzutreten hätte, dass das Rekurswesen sorgfältiger, als bis jetzt, gestaltet und auch die Frage eines eigentlichen Verwaltungsgerichtes geprüft würde.[2]) Wir erblicken darin Korrektive, Garantien gegen die Selbständigkeit der Verwaltung des Bundes. Dagegen haben wir aus den Gründen, welche in der Botsch. des BR entwickelt sind, von dem Gedanken besonderer Verwaltungsdirektoren oder Unterstaatssekretäre abgesehen. Die Kräftigung und Wiederherstellung des Bundesrates als Gesamtbehörde will der BR — und die Kommission des NR ist mit ihm darin einig — durch eine andere Einteilung der Departemente finden, so nämlich, dass das politische Departement wie früher abgegrenzt und dem Präsidium des Bundesrates zugewiesen wird.

Diesem politischen Departement sollen verhältnismässig weniger Geschäfte zugewiesen werden, so dass der Bundespräsident die Möglichkeit hat, die Geschäfte, die an den Bundesrat überhaupt gelangen, kennen zu lernen und die Verwaltungstätigkeit der einzelnen Departemente besser als bisher zu beaufsichtigen.

Die Vermehrung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates von 7 auf 9 wird von der Komm. des NR nicht vorgeschlagen, weil wir glauben, dass das mehr eine arithmetische als eine organische Lösung der be-

[1]) Vgl. oben S. 515; unten Nr. **194.**
[2]) Vgl. oben S. 515; unten Nr. **346.**

stehenden Schwierigkeiten sein würde. Dieser Punkt ist übrigens in der Botsch. des NR ausführlich auseinandergesetzt und die Komm. des NR stimmt den Ausführungen des BR bei.[1])

Was endlich das Verhältnis der BVerwaltung zu den kant. Verwaltungen betrifft, so glaube ich, dass hier nicht allgemeine Vorschriften gegeben werden können. Es wird sich im einzelnen darum handeln, in der einen oder andern Verwaltung des Bundes, wo die Kantone mitzuarbeiten haben, die Verhältnisse besser als bisher zu regeln und namentlich den persönlichen Verkehr zwischen der kantonalen und der Bundesverwaltung zu fördern, was durch Veranstaltung regelmässiger Konferenzen geschehen kann, in welchen die Erfahrungen der kantonalen Verwaltungen bei der Ausführung von Bundesgesetzen besprochen, Schwierigkeiten erledigt und Anregungen für die Ausführung der Bundesgesetze gefunden werden können.

Von den vorgeschlagenen Punkten finden sich nun die Neugestaltung des Präsidiums des Bundesrates im Entw. des BR, die andern Anregungen betr. die Kompetenzregulierung zwischen dem Departementsvorsteher und dem Bundesrat, die Rechnungskammer und das Verwaltungsgericht in dem Postulat der Kommission . . . .

Stenogr. Bulletin der BVers. 1895 V, S. 105—108. Vgl. auch unten S. 575 ff.

185. Die Beschwerden der Reg. der Kantone: Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug, Appenzell-I.-Rh., Wallis und Tessin gegen eine vom eidg. Dep. des Innern angeordnete und mit Kreisschr. vom 29. Juni 1882 bekannt gemachte Schulenquête wurden vom BR unterm 11. Aug. 1882 abgewiesen. Die Beschwerden gründeten sich darauf, dass:

1. zur Anordnung einer solchen Untersuchung nur der BR, nicht das eidg. Dep. des Innern das Recht habe;
2. diese Untersuchung in dem BBeschl. vom 14. Juni 1882 vorgesehen sei, der noch keine Rechtskraft habe;
3. die Untersuchung Verhältnisse berühre, welche ausserhalb des Art. 27 der BV liegen.

Der BR hebt in seinem die Beschwerden abweisenden Beschl. zunächst hervor, dass neben den Bestimmungen der BV, Art. 103, sowie denjenigen des BBeschl. über die Organisation des BR vom 21. Aug. 1878, Art. 20 Abs. 2 und Art. 24, der BBeschl. vom 14. Juni 1882 betr. Ausführung des Art. 27 der BV[2]) nicht in Betracht kommt, da derselbe die schon bestehenden Kompetenzen in keiner Weise mindern könne, und führt dann aus, dass in der im

[1]) Vgl. oben S. 533 Ziff. 4.

[2]) Vgl. Erste Auflage IV, Nr. **1580—1582.**

Kreisschr. enthaltenen höflichen Bitte an die Kantone betr. die nötigen Informationen keine ungerechtfertigte Zumutung liege. Hierauf fährt er also fort:

Das Kreisschr. enthält keinen Entscheid und keinerlei Anordnung, durch welche den Kantonen eine Verbindlichkeit auferlegt oder die Rechte derselben geschmälert würden; dasselbe greift ebensowenig den Entschliessungen des BR vor und betritt also in keiner Richtung hin das Gebiet, welches Art. 103 der BV ausschliesslich der letztern Behörde vorbehalten hat.

Das Dep. macht den Kantonen einfach die Eröffnung, dass es event. in die Lage kommen werde, entweder selbst oder durch einen Abgeordneten über eine Reihe von Fragen Auskunft zu verlangen, deren Beantwortung es für die richtige «Prüfung und Besorgung» des ihm durch den Organisationsbeschl. zugewiesenen Geschäftszweiges als notwendig erachtet.

Zu einer solchen Untersuchung sind die Dep. auch ohne spezielle Ermächtigung des BR befugt, und es ist von dieser Befugnis seit dem Bestande der BV vom Jahre 1848 schon vielfacher Gebrauch gemacht worden, ohne dass von Seiten der Kantone irgend welcher Widerspruch dagegen erfolgt wäre.

Die durch Art. 20 des Beschl. über die Organisation des BR den Dep. eingeräumten Befugnisse gehen sogar weiter, indem sie unter gewissen, im vorliegenden Falle allerdings nicht zutreffenden Bedingungen den Dep. auch ein vorläufiges Entscheidungsrecht einräumen.

Ebensowenig ist die Bezeichnung von Sachverständigen, wie sie das Kreisschr. enthält, zu beanstanden. In dieser Richtung ergibt sich aus dem Kreisschr. und seinen Beilagen, dass das Dep. keineswegs eine persönliche Inspektion und Untersuchung des gesamten Schulwesens der Kantone durch die von ihm bezeichneten Experten angeordnet hat, sondern dass die persönliche Tätigkeit dieser letztern in den Kantonen nur dann eintritt, wenn sie in den Fall kommen, an die obern Kantonalbehörden über einzelne Gegenstände Anfrage zu stellen oder von bestimmten einzelnen Verhältnissen an Ort und Stelle Einsicht zu nehmen. Aber auch in diesen beiden Fällen sind die Experten an die besondern Weisungen des Dep. gebunden, das sich die Genehmigung der von den Experten den Kantonen vorzulegenden Fragen und der von denselben beabsichtigten und vorzunehmenden Inspektionen ausdrücklich vorbehalten hat.

. . . Welches aber auch das Ergebnis der angeordneten Untersuchung sein mag, so wird dieselbe die Freiheit der Entschliessung sowohl des Dep. als des BR in Bezug auf die Sache selbst und ihre weitere Behandlung durchaus nicht beeinträchtigen. B 1883 II 34.

186. Mit Kreisschr. vom 28. Dez. 1895 betr. den Verkehr zwischen den schweiz. Gesandtschaften und Konsulaten im Auslande und den Bundesbehörden in amtlichen Angelegenheiten gab der BR den schweiz. Vertretern im Ausland Kenntnis vom BBeschl. vom 28. Juni 1895 betr. die Organisation und den Geschäftsgang des BR, zugleich teilte er denselben folgende Verfügungen mit:

1. Die Dep. können und sollen in allen ihren Angelegenheiten, d. h. in allen Geschäften, die der BBeschl. vom 28. Juni 1895 ihnen zur Behandlung, Vorbereitung oder Begutachtung zuweist, mit den schweiz. Gesandtschaften und Konsulaten im Auslande direkt verkehren; sie werden jedoch das politische Departement von allen Vorkommnissen, welche die Beziehungen der Schweiz zum Auslande irgendwie beeinflussen können, stets auf dem Laufenden halten.

2. Die schweiz. Gesandtschaften und Konsulate sollen vom 1. Januar 1895 an alle ihre Briefe, sofern sie nicht Antworten auf direkt an sie gerichtete Schreiben eines Departements oder politische, stets an das politische Departement zu adressierende Berichte sind, an den BR oder an den BPräsidenten richten.

Dies ist für notwendig erachtet worden, um eine Kontrolle aller eingehenden Korrespondenzen durch die Centralregistratur der BKanzlei zu ermöglichen und den Departements- und Abteilungschefs Mühe und Zeitverlust bei Eröffnung und Weiterbeförderung vieler Briefschaften zu ersparen, die nicht in ihren Geschäftskreis gehören.

3. Es ist Sache der BKanzlei, sämtliche Korrespondenzen zu eröffnen und sie dem BPräsidenten zur Überweisung an die zuständigen Departemente vorzulegen. B 1895 IV 881.

III. Die Errichtung von Amtsstellen.

1. Bundeskanzlei[1]). vgl. BV Art. 105; BBeschl. über die Organisation und den Geschäftsgang des BR vom 21. Aug. 1878, Art. 9—11, 31—37 (Art. 32 abgeändert, Art. 36 aufgehoben durch BBeschl. vom 28. Juni 1895), Regl. der Schweiz. BKanzlei vom 7. Aug. 1850, mit Abänderung vom 10. März 1853, A. S. II 55, III 395, n. F. III 480, XV 196, B 1881 IV 120; vgl. Besoldungsges. 1897 Art. 8.
2. BG über die Organisation der BRechtspflege vom 22. März 1893. Art. 6, 198, 200 und Ergänzungsges. vom 28. Juni 1895, Art. 3, 15, A. S. n. F. XIII 455, XV 289; ferner A. S. n. F. XV 138, 338.
3. BG betr. die Organisation des politischen Departements vom 26. März 1897, A. S. n. F. XVI 157. — Botsch. des BR vom 22. Mai 1896, B 1896 III 178.

[1]) Vgl. Ringier in Reichesberg. Handwörterbuch der Schweiz. Volkswirtschaft 1902, I S. 673—678.

BRBeschl. betr. die Organisation des schweiz. Auswanderungsamtes vom 31. Dez. 1900, A. S. n. F. XVIII 424, ersetzend den BRBeschl. betr. die Organisation des eidg. Auswanderungsbureaus vom 18. Sept. 1888. A. S. n. F. X 754. in Vollziehung des Art. 25 des BG betr. den Geschäftsbetrieb von Auswanderungsagenturen vom 22. März 1888, A. S. n. F. X 662.[1])

4. Betr. die Kanzlei des Dep. des Innern vgl. BG vom 21. Aug. 1878 betr. Abänderung des Ges. vom 2. Aug. 1873 über die Besoldung der eidg. Beamten, A. S. n. F. III 653, Besoldungsges. 1897 Art. 8.

BBeschl. betr. Reorganisation des eidg. Archivs vom 11. Juli 1861. A. S. VII 43; Regl. des BR für das eidg. Archiv vom 14. Sept. 1864, A. S. VIII 143; vgl. B 1893 V 271, 1898 IV 672.

BG betr. die Errichtung eines statistischen Bureaus vom 21. Jan. 1860, Art. 3[2]), A. S. VI 422; jetzt BG betr. die Organisation des statistischen Bureaus . . . vom 20. Juni 1888, A. S. n. F. X 778, Besoldungsges. 1897 Art. 8.

BBeschl. betr. die Organisation eines schweiz. Gesundheitsamtes vom 28. Juni 1893, A. S. n. F. XIII 689. — Botsch. des BR vom 19. Mai 1893, B 1893 III 1; 1898 IV 674.

BBeschl. betr. die Errichtung einer schweiz. Landesbibliothek vom 28. Juni 1894, Art. 8, A. S. n. F. XIV 437. — Botsch. des BR vom 8. März 1893, B 1893 I 1000, V 438.

BBeschl. betr. die Errichtung eines schweiz. Landesmuseums vom 27. Juni 1890, Art. 8, BBeschl. vom 21. Juni 1902 betr. Erweiterung dieses Beschl., A. S. n. F. XI 692; XIX 246. — Botsch. des BR vom 28. Febr. 1902, B 1902 I 900.[3])

BBeschl. betr. Erhöhung des Jahreskredites für das eidg. Polytechnikum vom 26. Juli 1873, Art. 2, A. S. XI 254; vgl. Besoldungsges. 1897 Art. 8; ferner BG betr. die eidg. polytechnische Schule von 1854, Art. 30, A. S. IV 7, Regl. des BR für die eidg. polytechnische Schule vom 3. Juli 1899, BBeschl. betr. Festsetzung des Jahreskredites für das eidg. Polytechnikum (nicht allgemein verbindlicher Natur) vom 7. Dez. 1901, A. S. n. F. XVII 333, XVIII 888; BRBeschl. vom 8. Dez. 1892 betr. Kassa- und Rechnungswesen des eidg. Polytechnikums, A. S. n. F. XIII 180, B 1898 I 742.

---

[1]) Dieser Art. 25 lautet: Die Aufsicht des BR über die Auswanderungsagenten und die Kontrolle über die Durchführung des Ges. wird durch das vom BR hiemit beauftragte Dep. ausgeübt. Demselben wird zu diesem Zwecke ein besonderes Bureau beigegeben, welches sich mit den betr. Stellen in anderen Staaten in Verbindung setzen und auf gestelltes Verlangen, Personen, welche auswandern wollen, mit den nötigen Auskünften, Räten und Empfehlungen versehen wird. Vgl. ferner 1902, V 80.

[2]) Art. 3 Abs. 1. Der BR ist ermächtigt, das Nähere in betreff der Organisation des statistischen Bureaus von sich aus festzustellen. — Ausdrücklich aufgehoben wurde dieser Art. 3 nirgends; vgl. auch Wolf, Die Schweiz. Bundesgesetzgebung 1890, I S. 108.

[3]) § 14 der Verord. des BR betr. die Verwaltung des schweiz. Landesmuseums vom 4. März 1892, A. S. n. F. XII 663. Der Jahresgehalt des Direktors und des übrigen ständigen Personals (das übrigens weder im BBeschl. noch in der Verordn. aufgeführt war, anders jetzt im BBeschl. vom 21. Juni 1902) wird innerhalb des von der BVers. für die Verwaltung des Landesmuseums ausgesetzten Kredites durch den BR bestimmt, war bereits durch das allgemeine Besoldungsges. von 1897 wesentlich modifiziert.

BG über die schweiz. meteorologische Centralanstalt vom 27. Juni 1901. Art. 3—6, A. S. n. F. XVIII 786; vgl. A. S. n. F. V 358, 382.

BG über Mass und Gewicht vom 3. Juli 1875, Art. 5 (eidg. Eichstätte), A. S. n. F. I 755; Vollz.-Verord. des BR hiezu vom 24. Nov. 1899 Art. 1 [1]), A. S. n. F. XVII 465. Vgl. ferner B 1902 V 169.

BG betr. die Organisation ... der Abteilung Bauwesen auf dem schweiz. Dep. des Innern vom 20. Juni 1888 [2]), A. S. n. F. X 778 (betrifft: Oberbauinspektorat und Direktion der eidg. Bauten), vgl. Besoldungsges. 1897 Art. 8.

BG betr. Reorganisation der Abteilung Forstwesen, Jagd und Fischerei vom 22. Dez. 1892, A. S. n. F. XIII 335, B 1902 IV 825, vgl. Besoldungsges. 1897 Art. 8.

5. BG betr. Organisation des schweiz. Justiz- und Polizeidepartements vom 16. Dez. 1901, A. S. n. F. XIX 38. — Botsch. des BR vom 6. Juni 1901. B 1901 III 630. [3])

6. BG betr. die Organisation des Militärdepartements vom 20. Dez. 1901, A. S. n. F. XIX 43. — Botsch. des BR vom 25. Nov. 1898, B 1898 V 206; vgl. auch A. S. n. F. XVIII 849, XIX 127. [4])

---

[1]) Der Direktor der eidg. Eichstätte hat nicht den Charakter eines seinem Amte ständig obliegenden Beamten; deshalb auch keine Jahresbesoldung, sondern nur Tagesentschädigungen.

[2]) Ob neben diesem Organisationsges. Art. 4 des BG betr. die Wasserbaupolizei im Hochgebirge vom 22. Juni 1877, lautend: Dem BR wird für die Ausübung der Oberaufsicht das erforderliche technische Personal zur Verfügung gestellt, noch in Kraft steht? Bejaht ist die Frage vom BR in B 1893 V 272. Für die zweite unter dem Oberbauinspektor stehende Sektion: Hydrometrie und Untersuchung der Wasserverhältnisse der Schweiz, besteht ausser dem Besoldungsges. von 1897, Art. 8, keine gesetzliche Grundlage; denn als eine solche ist der nicht allgemein verbindliche BBeschl. vom 17. Aug. 1895 betr. Bewilligung der Kredite für die Durchführung einer Untersuchung der Wasserverhältnisse der Schweiz, A. S. n. F. XV 226, nicht anzusehen. Der gegenwärtige Stab der Direktion der eidg. Bauten geht weit über den Rahmen des Organisationsges. von 1888 hinaus; vgl. B 1893 V 272; 1896 III 221; 1897 IV 1034—1037, 1050. Einen Auftrag an das Dep. des Innern Ber. und Antrag für die Reorganisation dieser Abteilung vorzulegen, hat der BR schon im Jahre 1899 erteilt, B 1900 I 562.

[3]) Mit Ausnahme der Bundesanwaltschaft (BG vom 28. Juni 1889, A. S. n. F. XI 243, Kronauer in Reichesberg, Handwörterbuch der Schweiz. Volkswirtschaft 1902, I S. 647—653) waren die Abteilungen und Ämter des eidg. Justiz- und Polizeidep. nicht durch Ges. normiert; vgl. Erste Auflage I, Nr. **145—147**; ferner hatte der BR nach Inkrafttreten des BG betr. die Erfindungspatente vom 29. Juni 1888, A. S. n. F. X 764, gestützt auf dieses BG mit Beschl. vom 5. Okt. 1888 das Eidg. Amt für geistiges Eigentum eingerichtet; dasselbe hatte folgenden Bestand: einen Direktor, zwei Adjunkten, einen Registerführer mit der nötigen Anzahl Kanzlisten; in der Gesetzessammlung ist dieser Organisationsbeschl. nicht publiziert, B 1888 IV 158, 1889 II 430.

[4]) Besonderheiten weist die Organisation des Militärdep. u. a. darin auf, dass in demselben Personen eine leitende Stellung einnehmen, die nicht den Charakter ständiger Beamten haben, vgl. Art. 16—18, 21, und dass die Bestimmung der Besoldung eine Reihe von Beamten auf dem Weg des privatrechtlichen Vertrages erfolgt, Art. 22. Vor Inkrafttreten des Organisationsges.

7. BG betr. die Reorganisation des Finanzdepartements, die Besoldungen und Kautionen seiner Beamten und Angestellten, vom 11. Dez. 1882, A. S. n. F. VII 59; vgl. unten Nr. **194**.[1])
BG betr. Errichtung einer eidg. Wertschriftenverwaltung vom 18. Dez. 1891, A. S. n. F. XII 690.
Vollz.-Verord. des BR vom 21. Dez. 1881 zum Banknotenges.[2]), Art. 13, A. S. n. F. V 869; vgl. Besoldungsges. 1897 Art. 8.
BG über das Zollwesen vom 28. Juni 1893, Art. 34—54, A. S. n. F. XIII 704; BG betr. die Organisation und die Beamtungen der schweiz. Oberzolldirektion vom 19. Dez. 1890, A. S. n. F. XII 48; Besoldungsges. 1897 Art. 8: Zollverwaltung, BRBeschl. vom 11. März 1898 betr. die Vollziehung des Besoldungsges. mit Bezug auf die Zollverwaltung, A. S. n. F. XVI 581.
BG über gebrannte Wasser vom 29. Juni 1900, Art. 19[3]), A. S. n. F. XVIII 304; Besoldungsges. 1897 Art. 8: Alkoholverwaltung.[4])

8. BG betr. Organisation des schweiz. Handels-, Industrie- und Landwirtschaftsdepartements vom 26. März 1897[5]), A. S. n. F. XVI 160. — Botsch. des BR vom 29. Mai 1896, B 1896 III 300.
BRBeschl. vom 30. Okt. 1900 betr. die Organisation und die Beamtungen der schweiz. landwirtschaftlichen Versuchs- und Untersuchungsanstalten[6]), A. S. n. F. XVIII 251.

---

vom 20. Dez. 1901 hatte das Personal des Militärdep. ein besonderes Besoldungsges. vom 20. Dez. 1894, A. S. n. F. XV 118; VIII 625, IX 526. Pendent ist die Beratung über den Ges.-Entw. betr. die Organisation des Festungswesens, vgl. Botsch. des BR vom 6. Okt. 1902, B 1902 IV 526; V 181.

[1]) Betr. das Münzkommissariat vgl. BRBeschl. vom 20. Jan. 1871 und vom 5. Aug. 1896, A. S. X 372, n. F. XV 501. Betr. den Liegenschaftsverwalter für den Waffenplatz Herisau vgl. Besoldungsges. 1897, Art. 8, und Instruktion des BR für den eidg. Liegenschaftsverwalter in Herisau vom 1. Aug. 1884, A. S. n. F. VII 504; B 1884 IV 114.

[2]) Vgl. Banknotenges. vom 8. März 1881 Art. 42: Die Überwachung des Geschäftsbetriebes der Emissionsbanken nach Massgabe des gegenwärtigen Ges. liegt dem BR ob, welcher hiefür die nötigen Anordnungen trifft, A. S. n. F. V 410.

[3]) Art. 19, Abs. 1, Satz 2, 3 und 4 lauten: Für die Geschäftsführung besteht die eidg. Alkoholverwaltung; sie hat das Recht der Persönlichkeit. Ihre weitere Organisation ist bis zum Erlass eines Organisations-Ges. Sache des BR. Hinsichtlich der Besoldung der Beamten und Angestellten gilt das allgemeine Besoldungsges. vom 2. Juli 1897. Vgl. BG betr. gebrannte Wasser vom 23. Dez. 1886, Art. 10, A. S. n. F. X 60.

[4]) Pendent ist z. Z. das Postulat betr. gesetzlicher Organisation der Alkoholverwaltung; über ihren gegenwärtigen Stand vgl. B 1902 III 657; Postl-Slg. n. F. 460 litt. a; B 1895 III 338, 1896 III 333, 1901 IV 323, 1902 V 722.

[5]) In diesem Ges. wird des seit 1896 bestehenden eidg. Bergwerkinspektorats (Übertragung der Funktionen eines eidg. Bergwerkinspektors an J. B. Rocca durch Departemental-Beschl. vom 8. Jan. 1896) keiner Erwähnung getan; vergl. B 1895 IV 632, 1897 I 865, 1898 II 156.

[6]) Der BR erliess diesen Organisationsbeschl. in Ausführung von Art. 6 des dem Referendum nicht unterstellten BBeschl. betr. die landwirtschaftlichen Versuchs- und Untersuchungsanstalten vom 26. März 1897, lautend: Ein vom BR aufzustellendes Regl. setzt die Organisation der Anstalten und die Kom-

BRBeschl. vom 2. April 1901 betr. die Organisation und den Betrieb des eidg. Hengsten- und Fohlendepots in Avenches[1]), A. S. n. F. XVIII 616.
BRBeschl. vom 30. Juli 1902 betr. die Organisation und die Beamtungen der schweiz. Versuchsanstalt für Obst-, Wein- und Gartenbau in Wädenswil[2]), A. S. n. F. XIX 120.

9. BG betr. Organisation der Eisenbahnabteilung des Post- und Eisenbahndepartements vom 27. März 1897[3]), A. S. n. F. XVI 188. — Botsch. des BR vom 24. April 1896, B 1896 III 1.
BG betr.... die Organisation der Verwaltung der schweiz. Bundesbahnen vom 15. Okt. 1897, Art. 15 ff., BG betr. die Besoldungen der Beamten und Angestellten der schweiz. Bundesbahnen vom 29. Juni 1900, und Gehaltsordnung für die Beamten und ständigen Angestellten der schweiz. BBahnen, erlassen vom BR den 7. Jan. 1902, A. S. n. F. XVI 560, XVIII 230, XIX 1.
BG betr. die Organisation der Postverwaltung vom 25. Mai 1849, A. S. I 104; Verord. des BR über den Geschäftsgang der eidg. Postverwaltung vom 26. Nov. 1878[4]), mit Aenderungen durch BRBeschl. vom 22. März 1892 und vom 21. Febr. 1899, A. S. n. F. III 627, XII 682, XVII 84; Besoldungsges.

---

petenzen der Aufsichtskommission fest, Art. 7. Der für den Betrieb dieser Anstalten erforderliche Kredit ist jeweilen in das laufende Budget aufzunehmen, A. S. n. F. XVI 210.

[1]) Der BR erliess diesen Organisationsbeschl. in Ausführung des nicht allgemein verbindlichen und dringlich erklärten BBeschl. vom 1. Juli 1898, der in Art. 1 bestimmt: Es wird in Avenches ein schweiz. Hengsten- und Fohlendepot errichtet; dasselbe wird in Bezug auf die Verwaltung dem schweiz. Landwirtschaftsdep. unterstellt, A. S. n. F. XVI 776.

[2]) Der BR erliess diesen Organisations-Beschl. in Ausführung des Art. 3 und 4 des als nicht allgemein verbindlich erklärten BBeschl. vom 27. Juni 1902 betr. die Übernahme der Versuchsanstalt für Obst-, Wein- und Gartenbau in Wädenswil durch den Bund und die Bewilligung eines Kredites für die Errichtung eines Laboratoriums und eines Kellergebäudes, A. S. n. F. XIX 107.

[3]) Art. 3 dieses BG lautet: Der BR ernennt in der technischen Abteilung besondere Beamte für die Nebenbahnen. — Der BR hat diese Bestimmung dahin ausgelegt, dass diese Beamten aus den von ihm der technischen Abteilung des Dep. zugeteilten Kontrollingenieuren zu bezeichnen sind. — Nicht im Organisationsges. enthalten ist die Stelle des vom BR den 11. Okt. 1898 besetzten Inspektors für den Simplon-Tunnel (B 1898 IV 488: Max de Coulon). In der Budgetbotsch. für das Jahr 1899 vom 19. Okt. 1898 bemerkte der BR: In Anbetracht sowohl der Bedeutung als des Umfanges des Werkes erachten wir es nicht blos als zweckmässig, sondern als unumgänglich, für die spezielle Überwachung des Baues des Simplon-Tunnels in gleicher Weise, wie dies s. Z. beim Baue der Gotthardbahn geschehen war, eine besondere, eventuell selbständig zu stellende Beamtung zu schaffen. Da die Arbeiten am Tunnelbau schon begonnen haben, so durfte auch mit den erforderlichen Schritten zur Gewinnung einer geeigneten Persönlichkeit nicht zugewartet werden; ... wir nahmen dabei eine Besoldung von Fr. 8000 per Jahr in Aussicht, B 1898 IV 876.

[4]) Der im Organisationsges. vorgesehene Generalpostdirektor wurde durch das BGes. vom 21. Aug. 1878 betr. Abänderung des Besoldungsges. vom 1873 ein Oberpostdirektor, A. S. n. F. III 654.

1897 Art. 8: Postverwaltung, Postbureaux; Vollz.-Verord. des BR vom 30. Dez. 1897 für die Postverwaltung zum Besoldungsges., A. S. n. F. XVI 380, B 1898 IV 884, 1899 I 349.
Botsch. des BR vom 20. Juni 1899 und Ges.-Entw. betr. die Organisation der Telegraphenverwaltung, B 1899 IV 1; vgl. Besoldungsges. 1897 Art. 8: Telegraphenverwaltung, Telegraphen- und Telephonbureaux; Vollz.-Verord. des BR vom 30. Dez. 1897 für die Telegraphenverwaltung zum Besoldungsges, A. S. n. F. XVI 440. — Die gegenwärtig noch giltige Organisation der Telegraphenverwaltung beruht auf dem BG vom 20. Dez. 1854, A. S. V 1; eine gesetzliche Organisation für den Telephondienst besteht zur Zeit überhaupt noch nicht; vgl. B 1893 V 279; 1898 IV 904.

187. Anlässlich der Budgetberatung der BVers. während der Dezembersession von 1892 führte Nationalrat Théraulaz namens der Budgetkommission folgendes aus:

Die Komm. müsse konstatieren, dass trotz mehrerer schon vor Jahren gestellter und eine ähnliche Tendenz verfolgender Postulate und trotz wiederholter bezüglicher Bemerkungen anlässlich der Beratung über Budget und Geschäftsbericht für die Herstellung einer gesetzlichen Grundlage für eine grosse Zahl von Amtsstellen bisher noch nichts geschehen sei, während die Zahl der nicht auf gesetzlicher Grundlage beruhenden Beamtungen erheblich zugenommen habe. Sie belaufe sich zur Zeit auf nicht weniger als 167, denen eine Besoldung von nahe an 600,000 Franken ausgerichtet werden müsse. Ja, es seien durch blossen Beschluss des BR und auf dem Budgetwege zwei ganze Bureaux neu begründet worden: das Betreibungsamt[1]) und das Bureau der Regieanstalt.[2]) Es sei an der Zeit, einmal aus diesem anormalen Zustand herauszukommen. Es liege das nicht nur im Interesse der Verwaltung, sondern gleichzeitig im Interesse der betr. Beamten und Angestellten selbst, welchen daran liegen müsse, ihre Stellung definitiv geordnet zu sehen.

---

[1]) Vgl. den provisorischen BRBeschl. vom 9. Okt. 1891 betr. die Schaffung einer Abteilung für Schuldbetreibung und Konkurs auf dem eidg. Justiz- und Polizeidep., A. S. n. F. XII 361; die Aufhebung dieses Amtes erfolgte durch BRBeschl. vom 8. Nov. 1895, nachdem die Oberaufsicht über das Konkurs- und Betreibungswesen durch BG vom 28. Juni 1895 vom BR auf das BGer. übertragen worden war, A. S. n. F. XV 289, 306.

[2]) In Vollziehung des Art. 183 der Militärorganisation von 1874, der lautet: In Verbindung mit den Remontedepots soll eine Pferderegieanstalt unterhalten werden, erliess der BR den 10. Dez. 1877 eine Verord. betr. die Organisation und den Betrieb der eidg. Pferderegieanstalt, A. S. n. F. III 257, B 1878 II 212. Das in dieser Verord. aufgezählte Personal: Direktor, Gehilfe (Adjunkt), Buchhalter, Pferdearzt, die erforderliche Anzahl Bereiter und Wärter (mit Ausnahme des Direktors und Gehilfen alles Angestellte) wurde bis zum Jahre 1892 auf dem Budgetweg vermehrt um: einen Kanzlisten und einen weitern Gehilfen, B 1893 V 275; vgl. jetzt BG betr. die Organisation des Militärdep. von 1901, Art. 14, A. S. n. F. XIX 53.

In Anlehnung an frühere Postulate[1]) beschloss hierauf die BVers. den 23. Dez. 1892:

> Der BR wird eingeladen, Anträge vorzulegen behufs gesetzlicher Regelung der Stellung derjenigen eidg. Beamten und Angestellten, welche durch blossen BR- oder Departementsbeschl. oder auf dem Budgetwege eingesetzt sind, und deren Funktionen einen bleibenden Charakter haben.
>
> Übers. Verh. der BVers. Dez. 1892. Nr. 45a. Postl-Slg. n. F. 474.

Der in diesem Postulat zum Ausdruck kommenden Anschauung stellt der BR in seinem Ber. vom 1. Dez. 1893 folgende Ausführung entgegen:

1. Würde eine Bestimmung der BV oder ein BGes. vorschreiben, dass eidg. Beamte und Angestellte, deren Funktionen einen bleibenden Charakter haben, bloss auf Grundlage eines ihre Stellung und ihre Besoldung regelnden Gesetzes gewählt werden könnten, so wäre die von der Kommission namhaft gemachte Zahl von 167 eidg. Beamten eine ausserordentlich grosse: ein solches Vorgehen des BR wäre schwer zu rechtfertigen, und man würde kaum begreifen, wie dieser Zustand mit Wissen der eidg. Räte so lange hätte andauern und so grosse Dimensionen hätte annehmen können.

Aber es besteht eine derartige Bestimmung nicht.

Nach Art. 85 der BV fallen u. a. in den Geschäftskreis beider Räte:

1. Gesetze über die Organisation und die Wahlart der BBehörden.

3. Besoldung und Entschädigung der Mitglieder der BBehörden und der BKanzlei; Errichtung bleibender Beamtungen und Bestimmung ihrer Gehalte.

Hieraus folgt, dass bloss für die Organisation von BBehörden die Form des Gesetzes vorgesehen ist, dass dagegen die Errichtung bleibender Beamtungen von den eidg. Räten in beliebiger anderer Form, d. h. durch einfache Beschlussfassung beider Räte erfolgen kann. Es darf daher auch die Kreierung einer Beamtenstelle und die Bestimmung des Gehaltes der Beamten auf dem Budgetwege nicht als eine verfassungswidrige oder ungesetzliche Massregel bezeichnet werden.[2])

Es wäre nicht bloss unklug, sondern nachteilig, wollte man unbedingt den Grundsatz aufstellen, dass Beamtenstellen und Anstellungen nur durch ein Organisationsgesetz geschaffen werden könnten. Auf

---

[1]) Vgl. Erste Auflage I, Nr. **144, 145.**

[2]) Dass diese Argumentation nicht einwandfrei ist, zeigen, von allem andern abgesehen, die früheren Beschl. der BVers., vgl. Erste Auflage I, Nr. **144.** Jetzt kommt überdies in Betracht Art. 9 des allgemeinen Besoldungsges. von 1897, A. S. n. F. XVI 286.

dem Gesetzeswege werden in der Regel Verhältnisse geregelt, die von langer Dauer sind, oder Grundsätze aufgestellt, von welchen man annimmt, dass sie lange Zeit Giltigkeit haben sollen. Nun sind aber die Bedürfnisse einer Verwaltung so mannigfaltig und so rasch wechselnd, wie das Leben selbst. Verwaltungszweige, zu deren Besorgung anfänglich ein einziger Beamte genügt hat, bedürfen jetzt eines grossen Beamtenapparates. Es ist beispielsweise nur daran zu erinnern, wie den Abteilungen Handel, Gewerbe und Landwirtschaft infolge der immer grösseren Ansprüche, die in diesen Gebieten im Laufe der letzten zwanzig Jahre an den Bund gestellt worden sind, eine immer grössere Aufgabe erwachsen ist, zu deren Bewältigung die Zahl der Beamten entsprechend hat vermehrt werden müssen. Beim Entstehen neuer Verwaltungszweige ist es oft unmöglich, zum voraus eine bestimmte, auf die Dauer berechnete Organisation aufzustellen, vielmehr muss, je nach der Zahl der Geschäfte, auch die Zahl der Arbeiter fixiert werden, und es müssen die gemachten Erfahrungen zu Rate gezogen werden, so dass dem BR für die Regelung des Geschäftsganges der betr. Abteilung freie Hand gelassen werden muss. So hat es der BR vorgezogen, für das eidg. Betreibungs- und Konkursamt eine provisorische Organisation zu schaffen, und dieselbe ist von der BVers. durch die Erteilung der benötigten Kredite tatsächlich genehmigt worden. Das Ansehen der Gesetze kann nur verlieren, wenn dieselben mit jedem neuen Jahre wieder abgeändert werden, und noch weniger wird das Ansehen der Gesetzgebung und der eidg. Räte gewinnen, wenn, um die Anstellung eines Sekretärs oder einiger Kanzlisten zu ermöglichen, ein förmliches Gesetz geschaffen werden muss.

Auch gibt es einige Verwaltungszweige, in denen eine gesetzliche Regelung ihrer Beamtenstellen gerade mit Rücksicht auf deren ephemere Existenz geradezu widersinnig wäre. Der BR verweist hier auf das Inspektorat der Notenbanken, welches nach Inkrafttreten der Bundesbank zu bestehen aufhören wird[1]), auf das Befestigungsbureau auf dem Militärdepartement[2]) und auf die Aushülfsarbeiter im statistischen

[1]) Beweiskräftig ist gerade dieses Beispiel nicht, weder für das Jahr 1893, noch heute.

[2]) Der BR sagt in seinem Ber. vom 1. Dez. 1893: In Ausführung der verschiedenen Beschl. der BVers. betr. die Befestigungen am Gotthard und in St-Maurice hat der BR die Beamten und Angestellten des Befestigungsbureaus ernannt. Durch Departementalverfügung werden die nötigen Hilfsarbeiter für das Befestigungsbureau angestellt.... Bezüglich dieses Bureaus sind wir der Ansicht, dass eine Regulierung der Stellen der auf demselben Angestellten durch ein Gesetz, angesichts der vorübergehenden Dauer der Befestigungsarbeiten nicht nötig sei, B 1893 V 276. Vgl. jetzt das Organisations-Ges. für das Militärdep. vom 20. Dez. 1901; gemäss Art. 7 dieses Ges. ist dem Waffenchef des Genie unterstellt u. a.: die Abteilung für Befestigungs-

Bureau, welche zur Bewältigung der Volkszählung angestellt werden[1]). Die Direktion der öffentlichen Bauten ist zur Zeit durch die Erstellung vieler öffentlicher Bauten sehr in Anspruch genommen und bedarf zur Erledigung ihrer grossen Aufgabe der Beihülfe verschiedener Techniker. Da zur Zeit nicht vorausgesehen werden kann, wie lange diese Bauperiode noch andauern wird, so ist es untunlich, sich durch ein Gesetz die Hände zu binden.[2]) Auch darf man sich nicht verhehlen, dass, wie dies nach der in der Volksabstimmung vom 11. Mai 1884 erfolgten Ablehnung des Ges. über die Organisation des Justiz- und Polizeidepartements der Fall war[3]), die BVerwaltung, wenn sie ihre Aufgabe gemäss der BVerf. und der auf Grund derselben erlassenen Gesetze durchführen will, selbst bei Verwerfung eines Organisationsgesetzes durch das Volk, gleichwohl auf dem Budgetweg für die Besoldung ihrer Beamten zu sorgen hat und hierzu nach der BVerf. auch berechtigt und verpflichtet ist.

Dagegen muss es als ein berechtigtes Verlangen angesehen werden, dass da, wo die Verhältnisse es gestatten und ein öfterer Wandel nicht zu befürchten ist, für die betr. Verwaltungen Organisationsgesetze erlassen werden, wenn man nicht vorzieht, für die gesamte BVerwaltung ein einziges Organisationsgesetz zu schaffen und die Einrichtung der einzelnen Verwaltungen besondern Schlussnahmen zu überlassen.

Wo es die Verhältnisse dem BR gestattet haben, hat er der BVers. auch in der letzten Zeit Gesetzesvorlagen gemacht, die teilweise von der BVers. erledigt, teilweise noch in Behandlung sind.

2. Das Postulat vom 23. Dez. 1892 spricht sodann von Beamten und Angestellten. Wenn nun auch die Unterscheidung zwischen Beamten und Angestellten in der BVerwaltung nicht streng durchgeführt wird, und oft einer als Beamter bezeichnet wird, der nur als Angestellter betrachtet werden sollte, und zuweilen die Inhaber von wichtigen Funktionen als Angestellte angesehen werden, so gilt im allgemeinen doch, dass die Angestellten nur geringere Dienstleistungen zu versehen haben, und bis anhin ist von seiten der BVers. nie der Anspruch erhoben worden, dass Angestellte nur auf Grund eines Gesetzes angestellt werden können. Gewöhnlich wird die Wahl der Angestellten vom BR sogar den Departementen überlassen; so werden die Angestellten der Zoll- und der Postverwaltung auf Grundlage der durch das Budget bewilligten Kredite von den betreffenden Depar-

---

bauten, wobei vorgesehen ist, dass bei ausserordentlicher Arbeitsanhäufung, ausser dem regulären Personal dieser Abteilung, das erforderliche Hilfspersonal vorübergehend angestellt werden kann. A. S. n. F. XIX 47, B 1898 V 228.

[1]) Vgl. oben S. 561 Anm. 2.

[2]) Vgl. oben S. 562 Anm. 2.

[3]) Vgl. Erste Auflage I, Nr. **145.**

tementen selbst ernannt[1]). Das Militärdepartement stellt die Angestellten des topographischen und des Befestigungsbureaus an. Auch die BVerf. spricht in Art. 85 nur von den Beamten. Man darf daher wohl annehmen, dass das in Frage stehende Postulat sich hauptsächlich auf Beamte bezieht.[2])

3. Dieses Postulat spricht sodann auch von Beamten, welche durch blossen Bundesrats- odar Departementsbeschluss eingesetzt sind. Beamte letzterer Art, deren Funktionen einen bleibenden Charakter haben, soll es überhaupt nicht geben, wenn anders dem BRBeschluss betr. die Anstellungen bei den eidg. Verwaltungen vom 2. April 1878, A. S. n. F. III 393, nachgelebt wird; denn derselbe bestimmt:

> Wenn die Geschäfte einer Abteilung der BVerwaltung neben den ordentlichen, vom BR gewählten Beamten oder Angestellten ausserordentliche Aushilfe nötig machen, so ist das betr. Departement innerhalb der für solche Aushilfe verwendbaren Kredite zu provisorischen Anstellungen ermächtigt.
>
> Hat indessen eine solche Anstellung sechs Monate gedauert und soll dieselbe noch länger fortbestehen, so ist das Departement gehalten, dem BR hierüber Bericht und Antrag vorzulegen, welcher über das Weitere in der Sache beschliessen wird.

Für eine ausserordentliche Aushilfe, sei es dass dieselbe vom Departement beigezogen oder nach Ablauf von sechs Monaten vom BR bewilligt worden ist, muss bei der BVers. der nötige Kredit nachgesucht werden, und die BVers. hat es vollkommen in der Gewalt, das Anstellungsverhältnis durch Erteilung oder Verweigerung des Kredites zu einem bleibenden zu machen oder dasselbe aufhören zu lassen.

---

[1]) Vgl. die ausdrücklichen Vorschriften des Zollges. vom 28. Juni 1893, Art. 41 und 50, A. S. n. F. XIII 706, 708; betr. Postverwaltung vgl. das Org.-Ges. von 1849. bes. Art. 5. 6, 12 (Postbeamte und Postbedienstete) und BR-Beschl. vom 22. März 1892, Art. 2 Ziff. 6, Art. 3 Ziff. 2 litt. b, A. S. I 104 n. F. XII 612.

[2]) Diese Ausführung beweist nur das eine, nämlich die Unklarheit, die besteht über die Frage des Unterschiedes zwischen Beamten und Angestellten; selbst das allgemeine Besoldungsgesetz vom 2. Juli 1897, das sich bezeichnet als BG betr. die Besoldungen der eidg. Beamten und Angestellten (A. S. n. F. XVI 272), unterlässt es, ein bestimmtes Unterscheidungsmerkmal zwischen den beiden Kategorien aufzustellen (vgl. auch B 1896 IV 497); es ist deshalb nicht zu verwundern, wenn sich diese Unklarheit in den neuern gesetzgeberischen Erlassen des Bundes im grössern Umfang bemerklich macht als in den ältern. Einige neuere Organisations-Gesetze vermeiden den Ausdruck Angestellte, kennen somit nur Beamte, oder sie verdecken die Unklarheit durch das neue Wort Beamtung. Als eine dritte Kategorie von Personal figurieren in verschiedenen Erlassen die Bediensteten (vgl. BBeschl. vom 21. Aug. 1878, Art. 11, A. S. n. F. III 483, allg. Besoldungsges. 1897, Art. 5). Vgl. z. B A. S. n. F. III 258. XVI 157, 160, 188, 553; XVIII 230, 255, 617, XIX 122, 129, 134, 247; unten § VIII.

4. Endlich ist darauf aufmerksam zu machen, dass diejenigen Beamtungen als durchaus gesetzliche zu betrachten und demgemäss zu behandeln sind, für welche das Gesetz, ohne die einzelnen Funktionäre oder deren Anzahl zu nennen, das nötige oder erforderliche Personal vorsieht, und wo die Festsetzung der zutreffenden Besoldungen im Gesetze ausdrücklich der Budgetberatung vorbehalten ist. In vielen neueren Gesetzen ist glücklicherweise so verfahren worden, dass nicht alle Beamte und Angestellte aufgezählt sind, wohl aber die Erteilung der nötigen Kredite für das erforderliche Personal der Budgetberatung vorbehalten wurde. . . .

Wir resümieren unsern Bericht dahin:

Eine Regulierung der Beamtungen und Anstellungen durch Organisationsgesetze halten wir für geboten, sobald die betreffende Verwaltung sich nicht in ihren Anfängen oder im Übergangsstadium, sondern in ruhiger Entwicklung befindet. Die Errichtung von Beamtungen und Feststellung ihrer Besoldungen durch das Budget erachten wir, im Hinblick auf Art. 85 Ziff. 3 der BV, als verfassungsgemäss und somit nicht als ungesetzlich. Die Regulierung einzelner Stellen sollte jeweilen unterbleiben, bis genügende Veranlassung vorliegt, ein neues Organisationsgesetz für die betr. Verwaltung zu erlassen.

Wir werden nicht ermangeln, der BVers., sobald . . . die allgemeine Frage der Reorganisation des BR und der BVerwaltung ihre Erledigung gefunden hat[1]), successive Entw. zu Organisationsgesetzen vorzulegen für die sämtlichen Abteilungen des Departements des Auswärtigen, für das Justiz- und Polizeidepartement, für die Abteilungen Industrie und Landwirtschaft des Industrie- und Landwirtschaftsdepartements, für die Eisenbahnabteilung und später für die Telegraphen- und Telephonverwaltung, sowie für das Militärdepartement.

B 1893 V 265.

Die BVers. nahm mit Beschl. vom 13. April 1894 Vormerk von diesem Ber. des BR vom 1. Dez. 1893 in der Erwartung, dass der BR mit möglichster Beförderung die zur Erledigung des Postulates vom 23. Dez. 1892 erforderlichen Ges.-Entw. der BVers. vorlegen werde.

Übers. Verh. der BVers. April 1894, Nr. 35.

IV. Ständige Verwaltungskommissionen[2]).

188. In der eidg. Verwaltung ist eine Reihe ständiger Kollegien tätig, die den Namen Kommissionen oder Räte führen. Sie

[1]) Vgl. Nr. **184**.

[2]) Über die ständigen parlamentarischen Kommissionen vgl. oben S. 505, 506, 536 Ziff. 7; und über die Organisation der Schweiz. Bundesbahnen vgl. A. S. n. F. XVI 560.

sind teils eigentliche Behörden, teils haben sie nur den Charakter fachmännischer Berater der Departemente oder des Bundesrates, häufig haben sie beide Eigenschaften zugleich. Sie haben entweder eine feste Amtsdauer, oder es fehlt ihnen eine solche: ihre Mitglieder werden in der Regel vom BR ernannt. Sind diese Kollegien direkt durch gesetzliche Bestimmung vorgeschrieben, so ist ihre Einführung nicht anfechtbar. Beim Mangel einer gesetzlichen Grundlage ist ihre Zulässigkeit im Einzelfall schon mit Erfolg angefochten worden. Viele der heute bestehenden ständigen Kommissionen können für ihre Existenz keinen gesetzgeberischen Erlass, sondern nur einen Akt des BR namhaft machen[1]).

Vgl. Erste Auflage I. Nr. **141—143.**

Der gegenwärtige Status dieser ständigen Kollegien ist:[2])

Der Schulrat der eidg. polytechnischen Schule (eidg. Schulrat), bestehend aus einem Präsidenten und sechs Mitgliedern, mit fünfjähriger Amtsdauer, eingeführt durch das BGes. betr. die Errichtung einer eidg. polytechnischen Schule vom 7. Febr. 1854, abgeändert durch BG vom 23. Juni 1881, A. S. IV 1, n. F. V 560; vgl. Regl. des BR 1899, Art. 89, Abs. 2, 93 ff., A. S. n. F. XVII 360.

Schweiz. Landesmuseums-Kommission, bestehend aus sieben Mitgliedern, 5 vom BR und 2 von der Zürcher Vollziehungsbehörde gewählt, mit dreijähriger Amtsdauer, eingeführt durch den allgemein verbindlichen BBeschl. betr. die Errichtung eines schweiz. Landesmuseums vom 27. Juni 1890, Art. 8, A. S. n. F. XI 692 XIX 246; vgl. Verord. des BR betr. Verwaltung des schweiz. Landesmuseums vom 4. März 1892, A. S. n. F. XII 663.

Schweiz. Bibliothekkommission, bestehend aus fünf Mitgliedern, vom BR auf die gesetzliche Amtsdauer gewählt und dem eidg. Departement des Innern unterstellt, eingeführt durch den allgemein verbindlichen BBeschl. betr. die Errichtung einer schweiz. Landesbibliothek vom 28. Juni 1894, Art. 7; vgl. Verord. des BR betr. Leitung und

---

[1]) Art. 104 der BV von 1874 (gleich Art. 92 der BV von 1848) kann nicht angerufen werden, um die verfassungsmässige Unzulässigkeit ständiger Verwaltungskommissionen zu begründen; vgl. unten Nr. **193** Ziff. 1; v. Salis in Reichesberg, Handwörterbuch a. O., I S. 710.

[2]) Ferner ist zu nennen der Eidg. Rat für Schuldbetreibung und Konkurs, kreiert durch den provisorischen BRBeschl. vom 9. Okt. 1891, mit einjähriger Amtsdauer, bestehend aus dem Vorsteher des eidg. Justizdep., zwei Mitgliedern, zwei Stellvertretern und dem Direktor des eidg. Amtes für Schuldbetreibung und Konkurs, dessen Aufgabe war, Gutachten zu Handen des BR zu erstatten; er wurde aufgehoben durch BRBeschl. vom 8. Nov. 1895, A. S. n. F. XII 361, XV 306.

Verwaltung der schweiz. Landesbibliothek vom 11. Jan. 1895, A. S. n. F. XIV 435, XV 2.

Eidg. Kunstkommission, bestehend aus elf Mitgliedern, mit jährlicher Partialerneuerung, eine unter dem Dep. des Innern stehende begutachtende Fachkommission, eingeführt durch den allgemein verbindlichen BBeschl. betr. die Förderung und Hebung der schweiz. Kunst vom 22. Dez. 1887, Art. 3; vgl. Vollz.-Verord. des BR vom 5. Febr. 1897, A. S. n. F. X 579, XVI 64.

Eidg. Kommission der Gottfried Keller-Stiftung, eingeführt durch die Stifterin der Gottfried Keller-Stiftung, Lydia Welti-Escher, laut Stiftungsurkunde vom 6. Sept. 1890, bestehend aus fünf vom BR zu ernennenden Mitgliedern, denen die Verwendung der Erträgnisse der Stiftung im Sinne des Zweckes derselben zusteht, unter Aufsicht des BR, mit dreijähriger Amtsdauer; Geschäfts-Regl. der Komm. vom BR erlassen den 9. Juli 1891, A. S. n. F. XII 140; B 1890 IV 432, 1891, I 563, 1892 I 963.

Verwaltungskommission der Berset-Müller-Stiftung, eingeführt durch das vom BR erlassene Organisations-Regl. der Berset-Müller-Stiftung vom 16. Juli 1901, gestützt auf die testamentarische Stiftung der Witwe Berset geb. Müller, bestehend aus fünf Mitgliedern mit dreijähriger Amtsdauer, unter Aufsicht des BR, die dieser durch sein Dep. des Innern ausübt. A. S. n. F. XVIII 712, 856, B 1899 I 265, 537.

Leitender Ausschuss für die eidg. Medizinalprüfungen, bestehend aus fünf Mitgliedern, auf vier Jahre gewählt (und unter demselben: die Prüfungskommissionen für jeden Prüfungsort), eingeführt durch BG betr. die Freizügigkeit des Medizinalpersonals in der schweiz. Eidg. vom 19. Dez. 1877, Art. 3; vgl. Verord. des BR für die eidg. Medizinalprüfungen vom 11. Dez. 1899, A. S. III 379, XVII 658.

Eidg. Maturitätskommission, bestehend aus sieben Mitgliedern, seit 1899 mit dreijähriger Amtsdauer, eingeführt durch BRBeschl. vom 10. März 1891, B 1891 I 464; Regl. des BR vom 21. Dez. 1899, A. S. n. F. XVII 740; vgl. Regl. des BR betr. den Maturitätsausweis für die Kandidaten der medizinischen Berufsarten, A. S. n. F. XVII 722; B 1900 I 440, 1901 I 466.

Eidg. Kommission für forstlich-praktische Prüfung, bestehend aus fünf Mitgliedern, seit 1892 mit dreijähriger Amtsdauer, eingeführt durch BRBeschl. vom 16. Juni 1884, 9. Sept. 1892, betr. Wahlfähigkeit an eine höhere kant. Forststelle im eidg. Forstgebiet, gestützt auf Art. 5 des eidg. Forstges. von 1876, A. S. n. F. VII 459, XIII 1.

Kommission für die eidg. Probiererprüfungen, bestehend aus drei Mitgliedern, mit dreijähriger Amtsdauer, eingeführt durch Art. 20 der

Vollz.-Verord. des BR vom 17. Mai 1881 zum BG betr. Kontrollierung und Garantie des Feingehaltes der Gold- und Silberwaren vom 22. Dez. 1880; vgl. Regl. des BR über die Organisation des eidg. Kontrollamtes vom 26. Aug. 1881, 28. April 1891, A. S. n. F. V 364 (Art. 3), 386, 518, XII 105.

Eidg. Meteorologische Kommission, bestehend aus sieben Mitgliedern, unter Vorsitz des Vorstehers des Dep. des Innern, mit dreijähriger Amtsdauer, eingeführt durch den allgemein verbindlichen BBeschl. vom 23. Dez. 1880 betr. die Errichtung einer schweiz. meteorologischen Centralanstalt, Art. 3, A. S. n. F. V 358; vgl. Regl. des BR für diese Anstalt vom 13. Mai 1881, A. S. n. F. V 382; BG vom 27. Juni 1901, Art. 3, A. S. n. F. XVIII 787.

Aufsichtskommission der eidg. Centralanstalt für das forstliche Versuchswesen, bestehend aus fünf bis sieben Mitgliedern, mit dreijähriger Amtsdauer, eingeführt durch den allgemein verbindlichen BBeschl. betr. die Errichtung einer Centralanstalt für das forstliche Versuchswesen vom 27. März 1885, A. S. n. F. VIII 154; vgl. Verord. des BR betr. die Organisation dieser Anstalt vom 1. Juni 1886, A. S. n. F. IX 39.

Kommission der Winkelried-Stiftung, eingeführt durch den BR auf Grund der Stiftungsurkunde für den Winkelriedsfonds vom 30. Dez. 1886, 18. Febr. 1887, der von der Eidg. zur unentgeltlichen Verwaltung und Verwendung im Sinne des Stiftungszweckes übernommen worden ist, bestehend aus den Chefs des eidg. Militär- und des eidg. Finanzdep. und fünf vom BR ernannten Mitgliedern, B 1888 II 199, 1898 III 912.

Ständige Kommissionen zur Begutachtung militärischer Fragen:

Landesverteidigungskommission, unter Vorsitz des Chefs des Militärdep.. bestehend aus den vier Armeekorpskommandanten, dem Waffenchef der Infanterie und dem Chef des Generalstabsbureaus, eingeführt durch Verord. des BR vom 30. Okt. 1891 betr. die Aufstellung einer Landesverteidigungskommission, A. S. n. F. XII 365.

Artilleriekommission, bestehend aus sieben Mitgliedern, ernannt vom eidg. Militärdep.; vgl. Instruktion für die eidg. Artilleriekomm. vom 22. Sept. 1862 und BRBeschl. vom 9. April 1897, A. S. VII 359, n. F. XVI 122; B 1895 II 231.

Allgemeine Befestigungskommission, bestehend aus neun Mitgliedern; vgl. B 1895 II 231.

Geniekommission, bestehend aus sieben Mitgliedern.

Kavalleriekommission, bestehend aus sieben Mitgliedern, während der Jahre 1891 u. ff.; vgl. B 1892 II 961, 1895 II 231.

Militäreisenbahnkommission, bestehend aus dem Chef der Generalstabsabteilung, dem Chef der Eisenbahnsektion der Generalstabsabteilung und fünf Offizieren des Eisenbahnstabes; vgl. Regulativ über die

Organisation des Militäreisenbahnwesens vom 17. Mai 1902, Art. 8, A. S. n. F. XIX 93.

Pensionskommission, bestehend aus sieben vom BR ernannten Mitgliedern, mit dreijähriger Amtsdauer, mit selbständiger Entscheidungsbefugnis über Militärpensionen, vgl. BG betr. die Militärversicherung vom 28. Juni 1901, Art. 39, und Vollz.-Verord. des BR vom 12. Nov. 1901, A. S. n. F. XVIII 818, 849; ferner das BG über Militärpensionen und Entschädigungen vom 7. Aug. 1852, und dasjenige vom 13. Nov. 1874, Art. 13, A. S. III 211 n. F. I 378.

Expertenkommission für das gewerbliche und industrielle Bildungswesen, vom Handels- und Industriedep. auf eine dreijährige Amtsdauer ernannt, B 1892 I 53, 1894 I 427; vgl. Vollz.-Verord. des BR vom 17. Nov. 1900, A. S. n. F. XVIII, 261, 272.

Aufsichtskommission der schweiz. landwirtschaftlichen Versuchs- und Untersuchungsanstalten, bestehend aus mindestens sieben vom BR ernannten Mitgliedern, ohne bestimmte Amtsdauer, eingeführt durch den nicht allgemein verbindlichen BBeschl. betr. die landwirtschaftlichen Versuchs- und Untersuchungsanstalten vom 26. März 1897, Art. 5 und 6, und durch den BRBeschl. betr. die Organisation und die Beamtungen dieser Anstalten vom 30. Okt. 1900, A. S. n. F. XVI 209, XVIII 251.

Aufsichtskommission der schweiz. Versuchsanstalt für Obst-, Wein- und Gartenbau in Wädenswil, bestehend aus mindestens fünf vom BR ernannten Mitgliedern, ohne bestimmte Amtsdauer, eingeführt durch den nicht allgemein verbindlichen BBeschl. vom 27. Juni 1902, Art. 3 und 4, und durch den BRBeschl. betr. die Organisation und die Beamtungen dieser Anstalt vom 30. Juli 1902, A. S. n. F. XIX 108, 121.

Eidg. Pferdezuchtkommission, bestehend aus sieben bis neun Mitgliedern mit dreijähriger Amtsdauer, eingeführt durch Beschl. des BR vom 4. April 1901 betr. die Erneuerung einer eidg. Pferdezuchtkommission, A. S. n. F. XVIII 628; vgl. Beschl. der BVers. vom 29. Juni 1900 anlässlich der Prüfung der Geschäftsführung des BR im Jahre 1899: Der BR wird ersucht um Bericht und Antrag, ob es sich nicht empfehlen dürfte, eine Fachkommission niederzusetzen, welche die einschlägigen Fragen der schweiz. Pferdezucht zu Handen der zuständigen Behörden zu begutachten hat, B 1900 III 604.

Kommission für elektrische Anlagen, bestehend aus sieben Mitgliedern, vom BR auf die ordentliche Amtsdauer gewählt, eingeführt durch das BG betr. die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen vom 24. Juni 1902, Art. 19, A. S. n. F. XIX 266; vgl. B 1902 V 312, 463.

Keine ständigen Kommissionen stehen dem eidg. Zolldep. zur Seite Zollges. von 1893, Art. 36: Rekurse gegen Entscheidungen der untern Behörden über die Anwendung des Zolltarifs werden, nötigen Falls nach Einholung von Expertengutachten, vom BR letztinstanzlich ent-

schieden, A. S. n. F. XIII 706; vgl. Art. 35 des Zollges. von 1851, A. S. II 545; Übers. Verh. der BVers. Juni 1892, Nr. 36.

189. Die Komm. des NR zur Prüfung des BG betr. die Förderung der Landwirtschaft durch den Bund hatte den 16. Mai 1891 die Organisation einer Centralstelle für Landwirtschaft vorgeschlagen; ihr Antrag, als Art. 2 des BG in Anregung gebracht, lautete:

> Dem eidg. Landwirtschafsdep. wird eine ständige Landwirtschaftskomm. beigegeben, welcher als Expertenkomm. das Recht der Begutachtung und der Anregung auf die die Landwirtschaft betreffenden Angelegenheiten zusteht.
>
> Diese Komm. wird vom BR jeweilen auf eine Dauer von drei Jahren bestellt. Bei deren Ernennung sind die verschiedenen Landesgegenden und Betriebsrichtungen angemessen zu berücksichtigen.

Der Antrag wurde mit 58 gegen 45 Stimmen vom NR abgelehnt; es wurde geltend gemacht, dass die gleiche Frage schon 1883 in verneinendem Sinne, entsprechend der damaligen Meinungsäusserung der Kantone und entgegen der Anregung des Prof. Krämer, entschieden worden sei, ferner dass Einzelexperten und Spezialkommissionen in den verschiedenen landwirtschaftlichen Fragen bessere Dienste leisten, als eine permanente grosse Kommission, und endlich dass verfassungsrechtliche Erwägungen gegen den Antrag sprechen. Zur Begründung des Antrages wurde von Dr. P. Speiser von einem allgemeinen Gesichtspunkt aus folgendes vorgebracht (vgl. auch oben S. 552 ff.):

Die sog. Reform der BVerwaltung ist eines derjenigen Postulate, das von allen Fraktionen empfohlen wird. Allein diese Reform wird doch offenbar nicht nur darin bestehen können, dass die in ausserordentlicher Weise angewachsenen Geschäfte des BR reduziert und verteilt werden, sondern unter Reform der BVerwaltung verstehen wir doch alle namentlich das, dass bei der Verwaltung der BAngelegenheiten nicht nur Angestellte des Bundes zu reden haben, sondern dass da eine allgemeine Mitwirkung des Volkes erzielt werde. Ich will gegen die Bureaukratie nichts sagen; ich glaube im Gegenteil, dass die Bureaukratie des Bundes im allgemeinen eine ganz vortreffliche ist. Aber beim Bunde fällt doch im Gegensatz zu den Kantonen in Betracht, dass die Verwaltung des Bundes fast ausschliesslich in Händen von Beamten ist, während bei den kant. Verwaltungen eine grosse Mitwirkung des Volkes stattfindet. Diesen gefährlichen und für den Bund ungünstigen Unterschied aufzuheben oder zu mildern, wäre der Zweck einer Reform

der BVerwaltung. Ich glaube, das Volk verträgt es nicht . . ., dass es im KGebiet mitverwaltet, während es im Bunde von der Verwaltung nahezu ausgeschlossen ist, und es würde sich wohl lohnen, gerade hier bei der Landwirtschaft den Versuch zu machen, die Verwaltung nicht lediglich durch Beamte des Bundes, sondern mit Vertretern des Volkes, der Bürgerschaft, auszuführen. Das scheint mir der Gedanke, der diesem Art. 2 zu Grunde liegt, zu sein, und ich würde es sehr bedauern, wenn der BR gleich beim ersten Schritt auf diesem Gebiete der Reform der BVerwaltung so entschieden Stellung dagegen nehmen würde. Es ist ja richtig, dass den Kantonen Gelegenheit gegeben wird, in gewissen Angelegenheiten der Landwirtschaft mitzureden. Es ist ja wahr, dass da die Kantone angefragt werden, und dass sie ihre Berichte abstatten. Ob diese Berichte nun nicht bisweilen zum schätzbaren Material gelegt werden, oder ob sie immer verwertet werden, darüber wage ich kein Urteil zu sprechen. Ich habe die Erfahrung nicht; allein es ist ein grosser Unterschied zwischen dem jetzigen Verfahren, dass man die Kantone fragt, und dem, was vorgeschlagen wird, dass dieser Komm. das Recht der Begutachtung und Anregung zusteht, und dass das eidg. Landwirtschaftsdep. die Pflicht hat, diese Komm. anzuhören, bevor es entscheidet. Es ist ganz sicher, dass das eine gewisse Belastung für das Departement bildet, aber die Frage ist nur die, ob sich diese Belastung nicht dadurch lohne, dass so die Ziele dieses Gesetzes richtiger und vollständiger erreicht werden können, als wenn das landwirtschaftliche Dep. ohne solche regelmässige Komm. seine Verfügungen trifft...

Ich glaube, man muss bei der ganzen Frage der Reform der BVerwaltung etwas nicht ausser Acht lassen, nämlich das, wie in unserer BVerwaltung sich das Personal bildet. Es bildet sich nicht wie in monarchischen Staaten, wo die Beamten von unten herauf dienen, in dem Sinne, dass sie zuerst in kleinen Stellungen auf dem Lande tätig sind und dann allmählich in die Centralverwaltung kommen und dahin die Erfahrungen, die sie vorher gemacht haben, mitbringen. Ich will nicht sagen, dass das bei uns nicht vorkommt, aber jedenfalls ist es nicht das regelmässige. Es ist bei uns nicht so, dass die obern Beamten zuerst in den kant. Ämtern, etwa in den Grenzkantonen, zu arbeiten angefangen haben, sondern sie treten gleich von vornherein in die Centralverwaltung. Darum kann den Organen der BVerwaltung bisweilen der Vorwurf nicht erspart werden, dass sie die Verhältnisse in den Kantonen nicht genug kennen. Auch in diesem Sinne würde der Antrag der Komm. eine Besserung bringen, die eben die Bedeutung hätte, dass die Ansichten, die Gewohnheiten in den Kantonen besser berücksichtigt würden.

Ich glaube auch, das Argument, es sei einmal eine Gesundheitskomm. aufgestellt und dann wieder abgeschafft worden, ist nicht schla-

gend. Ich glaube im Gegenteil, wenn ... das Gesundheitswesen durch Aufstellung eines ständigen Beamten organisiert werden soll, so wird wieder die Frage auftauchen, ob es nicht besser wäre, diesem Beamten eine Komm., welche aus Vertretern der verschiedenen Kantone gewählt wird, beizugeben.[1])

Zum vornherein am heutigen Tage, wo man die Reform der BVerwaltung plant, zu sagen: wir wollen von der vorgeschlagenen Komm. nichts, wir wollen nicht einmal auf einem Gebiete einen Versuch machen, das schiene mir der Anfang des Endes der Reform der BVerwaltung zu sein. Stenogr. Bulletin der BVers. 1893, III S. 113, 130–138.

190. Bei Behandlung der Frage der Errichtung eines Getreideschuppens in Bern zur Magazinierung der Weizenvorräte des eidg. Militärdep. wurde von Nationalrat Eckenstein den 24. Juni 1893 der Antrag gestellt:

> Der RR ist eingeladen, zu prüfen und zu berichten, ob nicht dem Militärdep. angesichts des grossen sich wiederholenden Umsatzes von Weizen eine ständige Komm. beigegeben werden sollte.

Diesem Antrag wurde, entsprechend der vom BR in seinem Ber. vom 14. Nov. 1895 vertretenen Auffassung, von der BVers. keine weitere Folge gegeben.

Übers. Verh. der BVers. Dez. 1893, Nr. 29.

Wir müssen — bemerkt der BR in seinem Ber. — von vornherein betonen, dass wir uns mit Errichtung einer ständigen Komm. zum angegebenen Zwecke nicht befreunden können. Von einer parlamentarischen Komm. kann bei der gegenwärtigen Organisation der BVerwaltung nicht wohl die Rede sein, es müsste daher eine gemischte Komm. ins Auge gefasst werden. Einer solchen Komm. könnte unter allen Umständen nur das Vorschlagsrecht gegenüber dem Militärdep. eingeräumt werden, denn bei allfällig divergierenden Ansichten zwischen der Komm. und dem Vorsteher des Militärdep. würde leicht eine Spannung eintreten, die auf die Entwicklung der Geschäfte störend einwirken könnte. Wir sind dagegen vollständig damit einverstanden, dass, sobald es sich um Lösung von Fragen handelt, welche einen speziell kaufmännischen oder technischen Charakter tragen, jeweilen Spezialkommissionen gewählt werden, um wichtige Massnahmen zu Handen des Militärdep. zu begutachten und bezügliche Anträge einzubringen.

So wurde unter anderm im Jahre 1891 vom Militärdep. eine Kommission bezeichnet zum Studium der Erstellung von Silomagazinen,

[1]) Vgl. Erste Auflage I, Nr. **141** und A. S. n. F. XIII 689.

sodann im Jahre 1892 eine zweite Kommission behufs anzubahnender Erhebungen über den Ankauf und die Magazinierung von Weizenvorräten. Beide Kommissionen arbeiteten in verdienstvoller Weise, und aus ihren Verhandlungen ging ein wertvolles Material hervor. Am 4. Mai 1892 besammelte das Militärdep. diese beiden Kommissionen zu einer Plenarsitzung, aus welcher unter anderm der Beschluss hervorging, es solle die Frage wissenschaftlich geprüft werden, ob es überhaupt möglich erscheint, Weizenvorräte in Silomagazinen länger als ein Jahr gefahrlos zu lagern. Zu diesem Zwecke wurden chemische Fachgelehrte beigezogen, welche im Laufe des Sommers Bericht erstatten sollten. Inzwischen wurde auch Oberst C. Weber in Luzern zur Besichtigung der Silo- und Schüttespeicheranlagen in Mannheim, Ludwigshafen, Frankfurt a. M. und Bockenheim abgeordnet. Nach Einsichtnahme der eingegangenen Berichte wurde seitens des Militärdep. von einer weitern Verfolgung der eventuellen Erstellung von Silomagazinen Umgang genommen und die Komm. aufgehoben; das Militärdep. ging von der Ansicht aus, dass zu der Operation des Ankaufes grösserer Weizenvorräte eine vielköpfige Kommission eher einen Hemmschuh bilden dürfte.

Als sodann im Sept. 1892 die Anschaffung von 1000 Waggons Weizen an die Hand genommen werden sollte, bezeichnete das Militärdep. abermals eine aus drei Mitgliedern bestehende Ankaufskomm., welche sich ihrer Aufgabe in einer Weise entledigte, die die volle Zustimmung des Militärdep. und des BR erhielt. Nachdem diese Dreierkommission ihre Anträge eingebracht hatte und dieselben gutgeheissen worden sind, fiel die Ausführung der Ankaufsoperation dem Oberkriegskommissariate zu, und auch diese Kommission wurde aufgehoben.

Im Herbst 1893 hat das Militärdep. neuerdings eine Spezialkommission aus drei Mitgliedern ernannt, mit dem Auftrage, die Weizen- und Hafervorräte des Bundes in Bezug auf Qualität und Lagerfähigkeit zu prüfen und gleichzeitig über den Zustand der Magazine Bericht zu erstatten. Diese Fachkommission hat mit Ende Oktober 1893 ihre Mission zum Abschluss gebracht.

Derartige Fachkommissionen scheinen dem BR dem verfolgten Zwecke besser zu entsprechen, als eine ständige Kommission, welche bei Spezialfragen jeweilen doch durch Sachverständige ergänzt werden müsste. Das Militärdep. wird daher auch fernerhin fortfahren, die Beihilfe und die Ratschläge von Spezialkommissionen als eine wertvolle Unterstützung zu betrachten, dagegen jedoch unentwegt an dem Grundsatze festhalten, es stehe der letzte Entscheid und die Verantwortlichkeit ausschliesslich dem Departementsvorsteher und dem BR zu.

B 1893 V 112.

190a. Der schweiz. Apothekerverein richtete den 10. März 1895 an das eidg. Dep. des Innern das Gesuch, es möchte durch Ernennung einer permanenten Pharmakopöekommission mit beschränkter Mitgliederzahl ein Organ geschaffen werden, das die Mitteilungen über den gesamten Medikamentenschatz aus den Fachkreisen der Chemie, Medizin, Pharmacie und Veterinärheilkunde entgegennimmt, von Zeit zu Zeit das eingegangene Material sichtet und in passender Form zur allgemeinen Kenntnis bringt. Obschon die Nützlichkeit und Wünschbarkeit einer solchen Komm. nicht bestritten werden konnte, so war die eidg. Behörde dennoch nicht in der Lage, dem Gesuch zu entsprechen, mit Rücksicht darauf, dass das Medizinal- und Apothekerwesen Sache der Kantone ist, und dem Bunde zur Zeit die gesetzliche Kompetenz mangelt, eine solche Komm. aufzustellen und deren Beschlüssen Nachachtung zu verschaffen.

B 1896 I 888, 1901 I 454.

Im Jahre 1902 wurde durch den BR eine schweiz. Pharmakopöekomm. eingesetzt zum Zwecke der Ausarbeitung einer neuen (IV.) Ausgabe der Pharmacopœa Helvetica; unterm 17. März 1902 erliess der BR ein Regl. für diese Kommission. Die Kantone hatten vorgängig ihre Zustimmung zu diesem Vorgehen des BR gegeben und erklärt, dass sie die auszuarbeitende neue Ausgabe mit deren Erscheinen als offizielles Arzneibuch ihrer Kantone anerkennen werden.

Vgl. A. S. n. F. XIX 65, B 1901 IV 551–555, 1902 II 956.

191. Durch BBeschl. vom 27. Jan. 1862 betr. die Reorganisation der Linthverwaltung wurden die bis anhin als Linthpolizeikommission und Linthschiffahrtskommission getrennt bestandenen Verwaltungen in eine einzige Verwaltungsbehörde unter dem Titel Linthkommission verschmolzen. Diese besteht mit sechsjähriger Amtsdauer aus fünf Mitgliedern, von denen eines durch den BR, die übrigen vier durch die Regierungen der beteiligten Kantone (Zürich, Schwyz, Glarus und St. Gallen) bezeichnet werden, und deren Präsident vom BR ernannt wird, A. S. VII 119.

Vgl. Off. Slg. I 320, II 41, Inhaltsverzeichnis p. XII; A. S. IX 208, n. F. VI 497; Regl. über die Geschäftsord. der Linthkomm., A. S. n. F. III 232.

192. Durch den Staatsvertrag zwischen der Schweiz und Oesterreich-Ungarn über die Regulierung des Rheines von der Illmündung stromabwärts bis zur Ausmündung desselben in den Bodensee vom 30. Dez. 1892, Art. 9, A. S. n. F. XIII 566, wurde die Ausführung des gemeinsamen Werkes der Rheinregulierung und die

Leitung aller damit in einem innern Zusammenhang stehenden Angelegenheiten einer aus vier Mitgliedern und vier Ersatzmännern bestehenden internationalen Rheinregulierungs-Kommission überantwortet, der die Überwachung und Verwaltung des gemeinsamen Unternehmens in technischer, administrativer und finanzieller Hinsicht obliegt. Vgl. B 1894 I 327.

V. Die von der Eidgenossenschaft subventionierten Berufssekretariate.

193. 1. Den 16. Dez. 1876 hatte Nationalrat A. Escher folgende Motion gestellt:

> Der BR wird eingeladen, die Frage: ob nicht dem Handels- und Zolldep. ein aus Fachmännern bestehendes ständiges Kollegium für Handel, Industrie und Gewerbe und dem Dep. des Innern ein solches für Land- und Forstwirtschaft beizugeben sei, in der Meinung, dass diese Kollegien die Befugnisse erhalten sollen, den betreffenden Departementen innerhalb der bezeichneten Gebiete sowohl von sich aus die ihnen durch die Verhältnisse als geboten erscheinenden Vorschläge zu machen, als auch ihr Gutachten über alle einschlägigen Angelegenheiten, welche eine besondere Wichtigkeit haben, abzugeben, einer eingehenden Prüfung zu unterziehen und der BVers. sachbezüglichen Ber. und Antrag zu hinterbringen.

Der NR lehnte es mit Beschl. vom 22. Juni 1877 ab, diese Motion erheblich zu erklären.

Übers. Verh. der BVers. März 1877, Nr. 38, Juni 1877, Nr. 32.

Und die BVers. billigte die Auffassung des BR, als dieser in seiner Botsch. vom 20. Nov. 1883 über die gewerbliche Enquête die Errichtung einer schweiz. Handels- und Gewerbekammer aus folgenden Erwägungen für verfassungswidrig erklärte:

Es sind Art. 95 und 104 der BV in Betracht zu ziehen, welche dem BR die oberste Exekutive erteilen und die Befugnis geben, für besondere Geschäfte Sachkundige beizuziehen. Welches wäre nun die Stellung offizieller Kammern, wie sie in Anregung gebracht werden, zum BR? Koordinieren dürfte man sie ihm offenbar nicht, da die Verf. nur eine oberste Exekutive duldet, aber auch die Subordinierung permanenter, wenn auch bloss konsultativer Organe ist dem Sinne des Art. 104 nicht entsprechend.

B 1883 IV 584, 1884 I 463; oben S. 571, Anm. 1; Erste Auflage I, Nr. **142.**

Gewissermassen als Ersatz einer amtlichen Handelskammer betrachtete man den schweiz. Handels- und Industrieverein, und die BVers. bewilligte daher gemäss dem Antrag des BR dem Vor-

ort dieses Vereines, insbesondere für sein ständiges Sekretariat, auf dem Budgetwege für das Jahr 1883 eine Subvention von Fr. 10,000 (B 1882 IV 191, vgl. B 1878 IV 217, 1880 IV 374); diese Subvention, seither jährlich erneuert, wurde im Jahr 1894 auf Fr. 15,000, B 1893 IV 581, im Jahr 1899 auf Fr. 20,000 erhöht, B 1898 IV 858, 1899 V 366.

In der Budgetbotsch. für das Jahr 1894 bemerkt der BR anlässlich der Erhöhung der Subvention von Fr. 10,000 auf 15,000:

Der schweiz. Handels- und Industrieverein und dessen Tätigkeit haben sich im letzten Dezennium bedeutend entwickelt; dieser Verein ist in allen Handels-, Industrie- und Zollangelegenheiten ein äusserst wertvolles Beratungsorgan der verschiedenen Departemente des BR geworden und erfüllt bei uns die gleichen Aufgaben, wie in andern Staaten die kostspieligen offiziellen Handelskammern, Handelsräte u. s. w., jedoch mit ungleich geringerem Kostenaufwand und ohne die sonstigen Fehler dieser mehr bureaukratischen Institutionen an sich zu tragen. B 1893 IV 582[1]).

2. Auf Anfrage des schweiz. Gewerbevereins im Jahre 1884, ob er, wie der schweiz. Handels- und Industrieverein, Anspruch auf einen Beitrag des Bundes an seine Kosten erheben könne, wurde geantwortet, dass kein Grund bestehe, jenen ungünstiger zu behandeln als diesen Verein, vorausgesetzt, dass er sich der Art organisiere, dass er den Departementen des BR auf volkswirtschaftlichem Gebiete Dienste leisten könne wie der Handels- und Industrieverein, B 1884 IV 128. Nachdem dies durch Statutenrevision und Kreierung eines ständigen Sekretariates geschehen ist, erhält der schweiz. Gewerbeverein eine jährliche Bundessubvention, erstmals 1886 im Betrage von Fr. 10,000. B 1885 IV 128, 1886 I 262, II 474, III 343, erhöht seit dem Jahr 1896 auf Fr. 15,000, B 1895 IV 343, seit 1898 auf Fr. 20,000, «um es dem Verein zu ermöglichen, seine verdienstliche und das Handwerk und Kleingewerbe fördernde Tätigkeit fortzusetzen», B 1897 IV 913, 1900 IV 483, 1902 V 294.

3.[2]) In einer vom 28. Aug. 1886 datierten Eingabe des Centralkomites des schweiz. Grütlivereins an die BBehörde fand die

[1]) Subventionen aus dem Kredit für Handels- und Verkehrswesen, der gegenwärtig Fr. 60,000 beträgt, B 1902 V 292, erhalten ausser dem schweiz. Handels- und Industriewesen: die Société intercantonale des industries du Jura (Fr. 3000) und das ständige Sekretariat des Centralkomites des Schweiz. kaufmännischen Vereins (Fr. 4000—5000), B 1893 IV 582, 1895 IV 356.

[2]) Vgl. H. Greulich in Reichesberg, Handwörterbuch der Schweiz. Volkswirtschaft 1902, I S. 90—95; Morf ebendaselbst S. 150—155.

Gründung eines ständigen schweiz. Arbeitersekretariates Ausdruck, verbunden mit dem Wunsche der finanziellen Unterstützung desselben durch den Bund. Das Arbeitersekretariat wurde im Frühjahr 1887 auf der allgemeinen schweiz. Arbeiter-Delegiertenversammlung durch Annahme des Statuts des schweiz. Arbeiterbundes gegründet. Der Arbeitersekretär hat einerseits die ihm durch den Bundesvorstand und den leitenden Ausschuss des schweiz. Arbeiterbundes übertragenen Aufgaben, andererseits die an ihn vom zuständigen eidg. Departement gerichteten Aufträge zu erfüllen, B 1887 I 392, 1888 II 30. Für das Jahr 1887 wurde für das schweiz. Arbeitersekretariat von der BVers. ein Bundesbeitrag von Fr. 5000, für das Jahr 1888 ein solcher von Fr. 10,000 bewilligt; derselbe wurde 1891 auf Fr. 20,000 erhöht, B 1890 IV 990, 1891 II 226, im Jahre 1896 auf Fr. 25,000, B 1895 IV 344. Das schon wiederholt gestellte Begehren des leitenden Ausschusses des schweiz. Arbeiterbundes um Bewilligung eines Bundesbeitrages von Fr. 30,000 haben die eidg. Räte entsprechend dem Antrag des BR abschlägig beschieden, B 1895 IV 344, 1898 IV 860, 1900 IV 483. Im Jahre 1887 war dem Arbeitersekretariat als Aufgabe vorgezeichnet worden das Studium der schweiz. Arbeiterverhältnisse nach allen ihren Richtungen, Vollziehung aller von der BBehörde erteilten diesbezüglichen Aufträge, Vornahme der nötigen Enquêten, Lohnstatistik, Versicherungswesen u. s. w., ein streng auf wirtschaftliche Aufgaben beschränktes Arbeitsgebiet, unter vollständiger Beiseitelegung politischer und Vereinsverwaltungsfragen. Wurde in dem die Erhöhung des Bundesbeitrages begründenden Gesuch des Verbandes namentlich auf die Notwendigkeit einer Vermehrung der Arbeitskräfte des Sekretariates hingewiesen, so betonte der BR, das Gesuch ablehnend, dass man sich nicht verhehlen könne, dass die Tätigkeit des Sekretariates einen etwas andern Charakter angenommen habe als bei der erstmaligen Zuerkennung der finanziellen Bundesunterstützung vorausgesetzt wurde, und dass, bei einer Beschränkung des Sekretariates auf das ihm zuerst angewiesene Arbeitsfeld, es mit dem ihm zur Verfügung stehenden Personal (5 Angestellte) auszukommen vermöge, B 1887 I 392, 1898 IV 861; vgl. B 1895 IV 344, 1897 I 855, 1899 I 718.[1])

[1]) Vgl. Interpellation Steiger und Mitunterzeichner vom 10. April 1894 des Inhalts: Die Unterzeichneten ersuchen den BR um Auskunft über die Verhältnisse des schweiz. Arbeitersekretariats, insb. über folgende Fragen:

4.[1]) Seit dem Jahre 1898 wird endlich dem schweiz. Bauernverband für sein ständiges Sekretariat eine Bundessubvention im Betrage von Fr. 18,000 bewilligt. Als Zweck und Aufgabe des Bauernsekretariates (Landwirtschaftssekretariat) wird in der das Subventionsgesuch begründenden Eingabe der konstituierenden Versammlung des schweiz. Bauernverbandes an die BBehörde aus dem Jahre 1897 bezeichnet: Materialien zu sammeln und die Vorstudien zu machen, welche zu einer wirksamen Vertretung der bäuerlichen Interessen in dem jeweilen gegebenen Momente notwendig sind, wobei das Sekretariat, ähnlich dem des Arbeiterbundes, jederzeit auch zur Verfügung des BR steht, so oft dieser von ihm statistische Erhebungen und Studien verlangen wird, B 1897 IV 923. Bei der erstmaligen Bewilligung des Kredites im Budget für das Jahr 1898 wurde von der BVers. verlangt:

1. dass die gegenwärtige Organisation des Bauernverbandes so abgeändert werde, dass darin alle Landesteile und Interessengruppen möglichst ihrer Bedeutung entsprechend Vertretung finden können;

2. dass das Personal des Sekretariates stets aus Schweizerbürgern bestehen soll, und dass bei dessen Wahl auf die drei Nationalsprachen Rücksicht genommen werde;

3. dass die Statuten und das Programm der neuen Gesellschaft gemäss Art. 14 Ziff. 2 des BG über die Förderung der Landwirtschaft dem BR zur Genehmigung zu unterbreiten seien;

4. dass die bestehenden landwirtschaftlichen Vereine ihre volle Unabhängigkeit und ihren direkten Verkehr mit dem eidg. Landwirtschaftsdep. beibehalten und die Beiträge des Bundes ihnen auch fernerhin direkt ausbezahlt werden sollen. B 1897 IV 1427, 1900 IV 494.

1. welches ist die Aufgabe, für die der Bund das schweiz. Arbeitersekretariat besoldet, und was hat dasselbe in dieser Hinsicht seit seiner Errichtung geleistet? 2. Ist der BR damit einverstanden, dass der Arbeitersekretär einen grossen Teil seiner Zeit und Tätigkeit zur politischen Agitation verwendet? Stenogr. Bulletin der BVers. 1894, IV S. 25—36 (Sitzung des NR vom 18. Juni 1894). Dr. Hans Müller, Die Leistungen des schweizerischen Arbeitersekretariats, Basel 1894. — Im Hinblick auf das Verhalten des Adjunkten des Arbeitersekretariates, Sigg, anlässlich des Simplonstreiks und des Generalstreiks in Genf (Dez. 1902) wurde der Vorstand des schweiz. Arbeiterbundes vom BR am 1. Dez. 1902 aufgefordert, die statutarischen und reglementarischen Bestimmungen über das schweiz. Arbeitersekretariat zu revidieren. Eine Streichung oder Reduktion des Subventionsbeitrages von Fr. 25,000 wurde bei der Budgetberatung der BVers. für das Jahr 1903 nicht vorgenommen, immerhin nahm die BVers. von der erwähnten Aufforderung des BR in genehmigendem Sinne Vermerk, B 1902 V 953; vgl. auch Schweiz. Blätter für Wirtschafts- und Sozialpolitik 1902, X, S. 772.

[1]) Vgl. E. Laur in Reichesberg, Handwörterbuch der Schweiz. Volkswirtschaft 1902, I S. 463—467.

VI. Eidgenössischer Rechnungshof.

194. Durch BBeschl. vom 5. Juli 1876 wurde der BR eingeladen, zu untersuchen, ob in der Anwendung von Art. 85 Ziff. 4 und 11 der BV die Aufstellung eines eidg. Rechnungshofes zu beschliessen und im bejahenden Falle, welche Befugnisse und Verrichtungen demselben zu übertragen seien.

Postl.-Slg. n. F. 91, A. S. n. F. II 383.

In der Budget-Botsch. für das Jahr 1877 betont der BR, indem er gleichzeitig zum Zwecke genauer Kontrollierung der Ausgabekredite vor der Auszahlung durch die BKasse und behufs letztinstanzlicher Revision der Rechnungen ein besonderes Kontrollbureau kreierte, folgendes:

Die Ausdehnung, welche das Finanzverwaltungs- und Kontrollwesen genommen hat, nötigt uns, in diesem Administrationszweige eine Änderung vorzunehmen und Verwaltung und Kontrolle, welche bisher vereinigt unter der Leitung des Departementssekretärs standen, voneinander zu trennen und sie voneinander unabhängig zu machen. Wir glauben in dieser Richtung auch den Intentionen der BVers. entgegenzukommen, welche, indem sie den BR durch ein Postulat vom 5. Juli 1876 zur Begutachtung der Frage über Errichtung eines Rechnungshofes beauftragte, die Absicht kundgab, das Kontrollwesen des Bundes in einer Weise zu organisieren, welche dem heutigen Umfang der Verwaltung entspricht. In Gründung eines von der übrigen Finanzverwaltung völlig unabhängigen Kontrollbureaus, welches seine Funktionen mit künftigem Jahr beginnen soll, wird der Frage über Aufstellung eines Rechnungshofes nicht vorgegriffen. Wenn auch dieses Institut, worüber sich der BR nähere Berichterstattung vorbehält, zustande kommt, so müsste gleichwohl noch ein Kontrollbureau dem Finanzdepartement zugeteilt bleiben, um die administrative Rechnungsrevision zu besorgen, die dem BR unentbehrlich erscheint.

B 1876 IV 481.

Infolge dieser Unabhängigmachung der Kontrolle von der Verwaltung wurde das Regl. über die Organisation der Finanzverwaltung vom 31. Dez. 1861, A. S. VII 91, ersetzt durch das Regl. über die Organisation der Finanzverwaltung und die Einrichtung und Führung des eidg. Kassen- und Rechnungswesens vom 19. Febr. 1877[1]), das den Geschäftskreis des Kontrollbureaus wie folgt feststellte:

[1]) Das Reglement von 1877 (A. S. n. F. III 24), jetzt noch in Kraft, wurde ergänzt und abgeändert durch Beschl. des BR vom 24. April 1877 vom 19. Mai 1886, vom 17. Jan. 1893 und vom 9. Juni 1902, A. S. n. F. III 87, IX 37, XIII 263 XIX 97.

Art. 15. In den Geschäftskreis des Kontrollbureaus fällt:

a. Das Sekretariat des Finanzdepartements, soweit es die Finanzkontrolle betrifft;

b. die tägliche Verifikation der Eintragungen in das Kassabuch der Staatskasse und die Behändigung der darauf bezüglichen Mandate;

c. die Kontrollierung der Kredite auf Grund der von den Departementen und der Bundeskanzlei aufgestellten Zahlungsmandate;

d. die Prüfung sämtlicher Monats- und Jahresrechnungen;

e. die zeitweilige Zählung der Titel, Wertschriften und Kautionen aller Art. — Die Zählung wird vom Vorstand des Finanzdepartements angeordnet;

f. die zeitweilige Inspektion der Bundeskasse, sämtlicher eidg. Hauptzoll- und Kreispostkassen, sowie der Kassen der Pulververwaltung und der übrigen im Art. 3 hiervor genannten Anstalten. — Die Inspektion wird vom Vorstand des Finanzdepartements angeordnet;

g. die zeitweilige Verifikation der der BVerwaltung angehörenden Inventarbestände im Einverständnis mit den betreffenden Departementen.

Über die nach Vorschrift von litt. *e*, *f* und *g* vorzunehmenden Verifikationen ist jeweilen ein Verbal anzufertigen und von den Verifikatoren zu unterzeichnen.

Art. 19. Die Prüfung der Monatsrechnungen erstreckt sich nicht bloss auf den arithmetischen, sondern auch auf den materiellen Teil derselben. A. S. n. F. III 27.

Den 23. Juni 1877 beschloss sodann die BVers. anlässlich der Genehmigung der Staatsrechnung von 1876:

In Gewärtigung der in Aussicht gestellten Vorlagen über die am 5. Juli 1876 erheblich erklärte Motion betr. die Errichtung eines eidg. Rechnungshofes ist der BR eingeladen, in Erwägung zu ziehen, ob nicht die Kompetenzen des von ihm als Abteilung des Finanzdepartements eingerichteten Kontrollbureaus in dem Sinne zu erweitern seien, dass diese Kontrolle sich über alle Verwaltungen des Bundes erstrecke.

Postl-Slg. n. F. 127, A. S. n. F. III 115.

Anlässlich der Debatten betr. die Herstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Jahre 1878 wurde die Frage eines eidg. Rechnungshofes neuerdings in der BVers. erörtert.

Der NR verlangte zunächst, dass die Frage der Aufstellung eines Rechnungshofes mit tunlichster Beförderung erledigt werde; der StR stimmte jedoch diesem Begehren nicht zu, weil in der Institution des Rechnungshofes eine Komplizierung des Staatshaus-

haltes und eine Verminderung der Verantwortlichkeit der Beamten erblickt werden müsse. Hierauf liess der NR sein Begehren fallen; vgl. B 1878 I 58, 106; 1881 III 15.

Dem Antrag des BR entsprechend, den dieser in Verbindung mit dem Entw. eines BG betr. Errichtung eines Kontrollbureaus bei dem eidg. Finanzdep. den 30. Mai 1881 stellte, sah die BVers. davon ab, ihrem Beschl. vom 5. Juli 1876 weitere Folge zu geben (B 1881 III 14); vorab wies sie aber, den 25. Juni 1881, den genannten Ges.-Entw. an den BR zurück mit dem Auftrag, über die Organisation des gesamten Finanzdep. und über die betr. Gesetzesbestimmungen bis zur nächsten Session Bericht und Antrag vorzulegen; inzwischen ermächtigte sie den BR, im Sinne der zurückgewiesenen Vorlage das Erforderliche anzuordnen, dass die Trennung des Finanz- und Kontrollbureaus in Betreff des Personellen vollständig durchgeführt werde, Postl.-Slg. n. F. 240; Übers. Verh. der BVers. Juni 1881, Nr. 17. Auf Grund des Ges.-Entw. des BR vom 29. Nov. 1881 (B 1881 IV 499) erliess hierauf die BVers., den 11. Dez. 1882, das BG betr. die Reorganisation des Finanzdep., die Besoldungen und Kautionen seiner Beamten und Angestellten, dessen Art. 1, unter Ablehnung eines Rechnungshofes, bestimmt:

> Zum Zwecke der Kontrollierung der gesamten Finanzverwaltung des Bundes wird als besondere Abteilung des Finanzdep. ein Kontrollbureau errichtet, bestehend aus einem Chef nebst der nötigen Anzahl von Revisoren und Revisionsgehilfen. Die nähern Bestimmungen hierüber erlässt der BR. A. S. n. F. VII 59.

Den Antrag auf Ablehnung der Errichtung eines eidg. Rechnungshofes begründete der BR in seiner Botsch. vom 30. Mai 1881 und wörtlich gleich in derjenigen vom 29. Nov. desselben Jahres:

Wenn die Natur, die Einrichtung und der Geschäftsbereich der Rechnungshöfe, wie sich dieselben in den einzelnen Staaten entwickelt haben, ins Auge gefasst wird, so weisen sie im wesentlichen folgende Hauptattribute auf:

1. Sie prüfen als Revisionsbehörde die Rechnungen der rechnungspflichtigen Verwaltungsstellen und stellen das Ergebnis in Soll und Haben gegenüber dem Fiskus fest.
2. Sie entscheiden als Gerichtsbehörde zwischen den Rechnungsgebern und dem Fiskus über streitige Rechnungsverhältnisse.
3. Sie erkennen als Aufsichts- und Disziplinarbehörde Ordnungsstrafen gegen fehlbare Rechnungsbeamte.
4. Sie visieren als Kontrollbehörde die Zahlungsanweisungen der Regierungsbehörden auf den Staatsschatz.

Die BV enthält ihrerseits in Bezug auf das Rechnungswesen des Bundes folgende Bestimmungen:

In Art. 85 Ziff. 10 ist die Abnahme der Staatsrechnung und in Ziff. 11 die Oberaufsicht über die eidg. Verwaltung unmittelbar der BVers. übertragen. Für Prüfung der allgemeinen und Spezialrechnungen und der Geschäftsberichte sind durch Reglement in beiden Räten besondere Kommissionen aufgestellt.

Nach Art. 102 Ziff. 14 sorgt der BR für die Verwaltung der Finanzen des Bundes, für Voranschlag und Rechnungsstellung.

Nach Art. 102 Ziff. 15 hat der BR die Aufsicht über die Geschäftsführung aller Beamten und Angestellten der eidg. Verwaltung.

Nach Art. 102 Ziff. 16 erstattet der BR jährlich Rechenschaft über seine Verrichtungen.

Vergleicht man die Verfassungsverhältnisse auswärtiger Staaten mit den schweizerischen, so ist vorerst darauf hinzuweisen, dass in denjenigen Staaten, welche einen Rechnungshof als konstitutionelle oder gesetzliche Institution besitzen, die Parlamente die Prüfung des öffentlichen Rechnungswesens im eigentlichen Sinne nicht selbst besorgen, und dass dort somit die Institution eines Rechnungshofes als Revisionsbehörde (Ziff. 1 der oben erwähnten Attribute) die in der Schweiz verfassungsmässig eingeführte Rechnungsprüfung durch die BVers. selbst naturgemäss zu vertreten hat.

Die Aufstellung eines Rechnungshofes als Gerichtshof für streitige Rechnungsverhältnisse zwischen Rechnungsbeamten und dem Fiskus Attribut 2) erscheint mit Rücksicht auf Art. 58 der BV, welcher die Einführung von Ausnahmegerichten ausschliesst, unzulässig.[1])

Die Aufsichtsbefugnisse (Attribut 3) über die Rechnungsbeamten sind in der Schweiz durch BV Art. 102 Ziff. 14 und 15 dem BR übertragen, und die sich hieraus ergebenden Disziplinarkompetenzen finden sich durch das BG vom 9. Dez. 1850 über die Verantwortlichkeit der eidg. Behörden und Beamten (A. S. II 149) geregelt.

Was endlich die Visierung der Zahlungsmandate auf die Staatskasse durch einen besondern Rechnungshof als Kontrollbehörde betrifft, so lässt sich an und für sich gegen die Logik einer solchen Einrichtung kaum etwas einwenden, indem die Ausfolgung von öffentlichen Geldern derjenigen Behörde (resp. einer von ihr aufgestellten Beamtung) vorbehalten bleiben kann, welche das Budget bewilligt. Andrerseits aber ist nicht zu übersehen, dass die BV diese Konsequenz nicht gezogen wissen will, indem sie vermöge Art. 102 Ziff. 14 die Sorge für die Finanzverwaltung ausschliesslich dem BR und die Abnahme der Staatsrechnung, wozu auch die Prüfung der Budgetmässigkeit der Geldbezüge

[1]) Ein kaum beweiskräftiges Argument.

und Geldverwendungen gehört, direkt der BVers. überweist. Die organischen Gesetze solcher Staaten, wie z. B. Belgiens, welche die Visierung der Zahlungsmandate dem Rechnungshofe zuweisen, schreiben jedoch vor, dass im Konfliktsfall zwischen Regierung und Rechnungshof letzterer die Visierung unter Vorbehalt zu bewilligen hat, falls die Reg. die Verantwortlichkeit übernimmt.

In letzterm Falle befindet sich auch der BR, welcher durch unvorhergesehene Umstände veranlasste Geldverwendungen bewilligt, die im ordentlichen Budget nicht vorgesehen sind, und für welche er bei der BVers. um eine nachträgliche Krediterteilung, somit um Indemnität, einkommt.

Der Rechnungshof erscheint in den Staaten, die ihn eingeführt haben, als eine amtliche Organisation, welche aus Gründen nicht zu verkennender Zweckmässigkeit für die Verhältnisse grösserer Staatswesen Befugnisse sehr gemischter Natur in sich vereinigt, Befugnisse, welche dem Bereiche teils der parlamentarischen, teils der richterlichen, teils der administrativen Kompetenzen entnommen sind und zusammen ein Ganzes bilden, das nur mit Änderung der BV, als Grundlage eines Amtes, in unsere Institutionen eingefügt werden könnte.

B 1881 III 15, IV 500.

Mit Beginn der Neunziger Jahre ist die Frage der Errichtung eines eidg. Rechnungshofes oder einer eidg. Rechnungskammer von neuem aufgetaucht. Die erste Anregung findet sich in den Notizen der Komm. des NR für Prüfung der Staatsrechnung des Jahres 1889 zu Handen des eidg. Finanzdep. (Vorsitzender: Geilinger), wo es u. a. heisst:

Das Rechnungswesen hat einen Umfang erreicht, der die Frage nahe legt, ob nicht auch eine von der Verwaltung unabhängige Finanzkontrolle einzuführen sei und ständige Organe zur Mitwirkung bei der Aufsicht durch die BVers. bestellt werden sollen.

Diesem Wunsche wurde im Ber. der Komm. des NR (Vorsitzender: Lachenal) vom 13. Mai 1892 über die Geschäftsführung des BR im Jahre 1891 weiterer Ausdruck gegeben, immerhin unter Hinweis darauf, dass eine Reform in der Finanzkontrolle im Sinne der Einführung eines von der Verwaltung unabhängigen Organs eine Änderung oder Ergänzung der Bestimmungen der BV in Art. 85, Ziff. 10, und Art. 102, Ziff. 14 und 15, bedingen würde.

B 1892 III 196.

Im Jahre 1894 wurde bei Behandlung der eidg. Staatsrechnung des Jahres 1893 die Schaffung eines eidg. Rechnungshofes im NR wieder in Diskussion gezogen (Präsident der Komm.: alt Bundesrat

Hammer), diesmal unter Betonung der geänderten Verhältnisse infolge des zunehmenden Bundesbudgets seit der Beschlussfassung im Juni und Dez. 1882.

Die Anregungen und Wünsche nahmen greifbare Gestalt an, als die BVers., in Verbindung mit der Erledigung der sog. Verwaltungsreform, unterm 28. Juni 1895 dem BR die Frage der Errichtung einer eidg. Rechnungskammer zur Prüfung und Berichterstattung zuwies.

Übers. Verh. der BVers. Juni 1895, Nr. 5; Stenogr. Bulletin der BVers. 1895, V S. 138, 140; vgl. oben S. 515, 536 Ziff. 7.

Den 10. Dez. 1900 beantragte der BR, dem Postulat vom 28. Juni 1895 keine Folge zu geben, unter Hinweis auf den Entw. eines neuen Regulativs für die eidg. Finanzkontrolle (vgl. B 1897 I 281) und u. a. mit folgender Begründung:

Wenn der BR seit dem Erlass des Regl. über die Organisation der Finanzverwaltung vom 19. Febr. 1877 keine eigentliche Revision der Kompetenzen der Finanzkontrolle vorgenommen hat, zu der er nach Art. 1 des Ges. vom 11. Dez. 1882 berechtigt gewesen wäre, so ist gleichwohl diese Kontrolle durch Verfügungen des Finanzdep. und durch Beschlüsse des BR fortwährend verbessert und dem vermehrten Bundesbudget angepasst worden. Insbesondere in das abgelaufene Jahrzehnt fallen eine ganze Reihe von Erlassen zur Verschärfung der Kontrolle im allgemeinen und im speziellen, wie z. B. betreffs der Überwachung der Budgetkredite, der Kassen- und Inventarrevisionen und des Geschäftsgebahrens in den verschiedenen Verwaltungszweigen des Bundes, welche Rechnung zu stellen haben, so dass die gegenwärtige Kontrolle der eidg. Finanzverwaltung — ausgenommen die Kontrollierung der direkt dem Finanzdep. unterstellten Geschäftszweige und die Visakontrolle — von denjenigen anderer Staaten sich, der schweiz. Verf.-Verhältnisse wegen, nur in der Form, nicht aber im Zweck unterscheidet.

Es haben diese Erlasse wiederholt den ausdrücklichen Beifall der Kommissionen der Räte zur Prüfung der eidg. Staatsrechnung gefunden.

Auch der Entw. eines neuen Regulativs für die eidg. Finanzkontrolle enthält diese verschiedenen Neuerungen, soweit sie sich als praktisch bewährt haben, sowie noch weiter gehende Vorschriften, alles in der Absicht, eine richtige Kontrollierung der ganzen BVerwaltung durchzuführen.

Ferner macht der BR in Art. 16bis des revidierten Ges.-Entw. betr. den Geschäftsverkehr der eidg. Räte vom 30. März 1899 folgenden Vorschlag:

Art. 16bis.[1]) *a.* Budgets, Nachtragskreditbegehren und Staatsrechnungen einer Amtsperiode sind der gleichen Kommission zur Prüfung und Berichterstattung zuzuweisen.

Im Laufe einer Amtsperiode austretende Mitglieder sind sofort zu ersetzen; entstehen derartige Lücken zwischen zwei Sessionen, so kann die Ersatzwahl durch den Präsidenten des betr. Rates vorgenommen werden.

b. Die zur Prüfung der Budgets, Nachtragskreditbegehren und Staatsrechnungen bestellten Kommissionen bezeichnen aus ihrer Mitte eine Delegation von fünf Mitgliedern, wovon drei aus der nationalrätlichen und zwei aus der ständerätlichen Kommission.

c. Dieser Delegation liegt die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Staatshaushaltes ob.

Sie versammelt sich mindestens einmal vierteljährlich, im übrigen nach Bedürfnis.

Sie hat das unbedingte und jederzeitige Recht der Einsichtnahme in das Rechnungswesen der verschiedenen Departemente und Verwaltungszweige.

Insbesondere ist derselben auch seitens der Finanzkontrolle jeder mögliche Aufschluss zu erteilen, und es sind der Delegation zu diesem Zwecke alle Protokolle und Zensuren, alle Korrespondenzen zwischen dem Finanzdep. und den übrigen Departementen, bezw. der BKanzlei und dem BGer., und alle Beschlüsse des BR, welche sich auf die Überwachung der Budgetkredite und den Staatshaushalt im allgemeinen beziehen, zur Disposition zu stellen.

d. In ähnlicher Weise ist eine Delegation seitens der beiden Kommissionen zur Prüfung von Budget und Rechnung der Alkoholverwaltung zu bestellen, welcher die Alkoholverwaltung gedruckte Quartalberichte über den ganzen Geschäftsgang vorzulegen hat.

e. Es steht den beiden Räten die Befugnis zu, auch noch andere Kommissionen für die ganze Dauer einer Legislaturperiode zu bestellen.

Hieraus dürfte zur Genüge hervorgehen, wie sehr der BR darauf hält:

dass im Rechnungswesen der BVerwaltung in allen Zweigen Ordnung herrscht und den bestehenden Gesetzen und Vorschriften genau nachgelebt wird,

dass den kontrollierenden Organen zur Erfüllung ihrer Aufgabe alle nötigen Mittel zur Verfügung gestellt werden, und

dass der eidg. Staatshaushalt in zweckmässiger und erschöpfender Weise kontrolliert wird, ohne dass es dabei nötig ist, aus dem Rahmen der BV herauszutreten.

[1]) Vgl. jetzt das revidierte Geschäftsverkehrges. vom 9. Okt. 1902, Art. 24—28, B 1902 IV 598.

Die Prüfung über die in verschiedenen Staaten Europas in Kraft bestehende Kontrollierung der Finanzen gestattet folgende Schlussfolgerungen:

1. Die Schaffung eines Rechnungshofes bietet nicht notwendigerweise eine Garantie für die schnelle und peinliche Kontrollierung der Finanzverwaltung eines Landes. Will man eine wirklich ernsthafte Kontrolle, so muss dieselbe so organisiert sein, dass sie die Ausführung des Budgets und die Verwendung der bewilligten Gelder von nahem verfolgen kann und eine rasche und vollständige Prüfung aller Verhandlungen in Einnahmen und Ausgaben eines Finanzjahres gestattet, was in verschiedenen Ländern mit einem Rechnungshof nicht der Fall ist. Für eine gute Kontrollierung ist es unumgänglich notwendig, dass zwischen dem Abschluss und der Prüfung und Abnahme der Rechnungen eines Finanzjahres nur ein sehr kurzer Zeitraum verflossen sei. Eine Kontrollierung der Finanzen verliert allen Wert und jede Wirksamkeit, wenn sie erst zwei oder mehrere Jahre nach dem geschehenen Abschluss erfolgt, wie dies in Frankreich und in andern Ländern der Fall ist. Im fernern bedingt eine gute Kontrolle, dass sie die vorgängige Prüfung der anzuweisenden Ausgaben vornehmen kann. Eine derartige Kontrolle und Prüfung bildet gleichzeitig die beste und sicherste Grundlage einer richtigen Budgetierung. Der BR ist daher überzeugt, dass ein Rechnungshof, sei derselbe eine zwischen die Legislative und Exekutive gestellte spezielle und selbständige Behörde, oder ein von den Kammern errichtetes Hilfsorgan zur Überwachung der Staatsausgaben, kein besseres Resultat erzielen wird als dasjenige, welches die Schweiz leicht und ohne Mehrkosten erlangen kann, wenn die beim eidg. Finanzdep. schon bestehende vorgängige Kontrollierung der Ausgaben vervollkommnet und wenn die den eidg. Räten zustehende Kontrollbefugnis vervollständigt und gestärkt wird.

2. Durch Schaffung eines Rechnungshofes würden die vorhandenen Einrichtungen kompliziert mit einem neuen Amt und einem neuen Räderwerk, welche sehr viel kosten würden, ohne die Garantien der Kontrolle zu vermehren in Bezug auf Schnelligkeit und auf gewissenhafte Prüfung. Wenn sich auch die Einrichtung eines Rechnungshofes erklären lässt in einem Lande mit einer grossen Staatsschuld, einem Budget von mehreren Hundert Millionen und mit verwickelten Budgetverhältnissen, so ist dies nicht der Fall und müsste als unnützer Luxus betrachtet werden in einem kleinen Lande wie die Schweiz mit einem Budget von rund nur hundert Millionen Franken und mit seiner einfachen und übersichtlichen BVerwaltung.

3. Es gibt übrigens eine entscheidende Bestimmung, welche die eidg. Räte, wie sie es schon getan haben, veranlassen sollte, die Absicht, einen Rechnungshof einzuführen, zurückzuweisen.

Art. 85 der BV hat den eidg. Räten die Befugnis auferlegt, die Staatsrechnungen zu prüfen, zu diskutieren und zu genehmigen, und es scheint dem BR, dass sie nicht das Recht haben, sich dieses verfassungsmässigen Vorrechtes zu begeben und dessen Ausführung einer ausserparlamentarischen Kommission, einem Rechnungshof, anzuvertrauen. Die eidg. Räte sollen im Gegenteil darauf eifersüchtig sein, diese erste verfassungsmässige Pflicht selbst zu erfüllen, sich durch eine ernsthafte Prüfung zu versichern, dass das von ihnen bewilligte Budget eine genaue und treue Ausführung erfahren hat, und dass die budgetierten Gelder ihrem Willen gemäss und im besten Interesse des Landes verwendet worden sind.

4. Wenn diese Prüfung heutzutage infolge des Anwachsens des Budgets grössere Anstrengung und Zeitaufwand erfordert als früher, so sollten die eidg. Räte sich diese Anstrengung auferlegen und zur Kontrollierung der Rechnungen die notwendige Zeit opfern. Sie brauchen dazu einfach gemäss dem Vorschlag des BR zum Geschäftsverkehrs-Ges. zu beschliessen, dass eine ständige Kommission selbst oder eine Delegation derselben beauftragt werde, quartalweise alle Rechnungsbelege zu prüfen und dadurch aus nächster Nähe die Verwendung der Budgetkredite zu verfolgen. Die Kontrolle einer parlamentarischen Kommission, ausgeübt unter neuen Verhältnissen, in Verbindung mit einer alle Verwaltungszweige beschlagenden vollständigeren und strengeren Kontrolle, welche der BR auf dem Finanzdep. selbst zu organisieren vorschlägt, wird sicher von grösserer Wirksamkeit sein als die langsame, unvollständige und sehr kostspielige Kontrollierung durch einen Rechnungshof. B 1900 IV 879.

Den 14. Juni, 5. Dez. 1901 beschloss die BVers., dem Antrag des BR entsprechend, dem Postulat betr. die Aufstellung einer Rechnungskammer keine Folge zu geben. Es bleibt jedoch festzustellen — bemerkt der BR in seinem Geschäftsber. über das Jahr 1901, B 1902 I 649 —, dass allseitig die Unzulänglichkeit der bisherigen parlamentarischen Kontrolle konstatiert wurde, und dass die BVers. bestrebt ist, anlässlich der längst pendenten Revision des BG über den Geschäftsverkehr zwischen beiden Räten Vorschriften aufzustellen, welche diese Kontrolle zu einer intensiveren gestalten sollen.[1]) Verworfen wurde von der BVers. namentlich der Antrag der Minderheit der Komm. des NR, lautend:

Der BR ist eingeladen, Ber. und Antrag darüber einzubringen, in welcher Weise ein ständiges Organ (Rechnungskammer) der

[1]) Inzwischen ist das revidierte Geschäftsverkehrges. vom 9. Okt. 1902 zu stande gekommen, dessen Art. 24—28 die Vorschläge des BR vom 30. März 1899 berücksichtigen. Vgl. auch oben S. 505, 506.

eidg. Räte für formelle und materielle Kontrolle der Einnahmen und Ausgaben der BVerwaltung, ohne Beeinträchtigung ihrer gegenwärtig bestehenden Kompetenzen und Funktionen, zu schaffen sei.

Über die Verfassungsmässigkeit eines solchen Organes und über die Stellung desselben wurde von Nationalrat Amsler folgendes vorgebracht:

Es wurde dem Antrag entgegengehalten, es handle sich um ein neues Organ, dessen Einführung die BV nicht erlaube. So wenig indessen die Budgetkommissionen einer besondern Verfassungsbestimmung bedürfen, so sicher die Räte berechtigt sind, für die Erfüllung ihrer Aufgaben sich Hilfsmittel zu beschaffen, woher sie wollen, so gewiss sind sie auch berechtigt, das vorgeschlagene Organ sich beizulegen und zu organisieren.

Wiederholt wurde auf die Unklarheit der Vorstellungen von diesem Organ hingewiesen und namentlich auch gefragt: welchen Bestand soll dasselbe haben, wie soll es mit dem Bunde verkehren, welches ist überhaupt sein Charakter, seine Zusammensetzung? Die Antragsteller sind nicht so unbescheiden, dass sie mit einem bestimmten Entw. jetzt schon auftreten, sondern sie wollen übungsgemäss, nach einer gewissen Umschreibung des Grundsatzes, nach einer gewissen Bezeichnung der wichtigeren Seiten des Begehrens, die weitere Prüfung dem BR übergeben, in der Hoffnung, er werde sich nicht ablehnend verhalten, und davon ausgehend, dass es ausserordentlich nahe liege, gerade wegen der Stellung und der Aufgabe eines solchen parlamentarischen Hilfsmittels in Bezug auf die BVerwaltung, dass der BR am ehesten in der Lage sei, die wesentlichen Gesichtspunkte hervorzukehren, welche geeignet wären, ohne Alteration des Bestrebens des Antrages, auf der andern Seite eine gewisse parallele Arbeit der BVerwaltung und dieses Organes zu bewirken.

Für den Fall, der bei Annahme des Antrages doch wohl nicht eintreten dürfte, dass der BR es ablehnen sollte, eine solche Mission zu übernehmen, müsste selbstverständlich der Rat diese Aufgabe selbst übernehmen. Immerhin sind einige Gedanken resümiert worden, welche sich als eine gewisse Ausführung des Antrages bezeichnen lassen. . . .

Wir denken uns ein Kollegium von 5—7 Mitgliedern in der Meinung, dass je ein Mitglied der Budgetkommission der beiden Räte mit tätig wäre, um den Kontakt mit den Budgetkommissionen herzustellen und beizubehalten. Es ist nicht nötig, alle Mitglieder als gleich ständige Beamte aufzufassen, sondern es kann sehr wohl eine Differenzierung eingeführt werden. Dass die Mitglieder von den Räten in gemeinsamer Besammlung gewählt würden, ist selbstverständlich.[1]) Wir

[1]) Vgl. BV Art. 92.

denken uns ferner eine gewisse Amtsdauer mit Erneuerungswahl, ebenso die Ausrichtung einer Jahresbesoldung. Sollte letzteres verfassungswidrig sein, so könnte man vielleicht durch ein anderes Ventil helfen. Bis auf weiteres ist die fixe Besoldung unseres Erachtens kein verfassungsmässiges Hindernis. Wir denken uns kein Amtsdomizil, nehmen aber an, dass gewisse Arbeitsräume hier in Bern zur Verfügung stehen müssten. Für den Charakter des Organs gegenüber den Räten ist eine Entscheidungskompetenz weder notwendig, noch erwünscht. Die Bedeutung des Organs liegt nicht in dem Fassen von Beschlüssen, sondern in Konstatierungen und Berichterstattungen.

In Bezug auf die Stellung dieses Kontrollorganes zu den BBehörden diene folgendes: Dass alle Akten der BVerwaltung zur Einsicht aufliegen müssten, ist selbstverständlich, gerade so wie gegenwärtig die Budgetkommissionen dieses Recht auch besitzen. Dass das Kontrollorgan ausserhalb der BVerwaltung stehen würde, ist bereits erörtert und bedarf keiner Erwähnung mehr. Dass der Institution die Grundlage in der Form eines Regulatives gegeben werden müsste, ist ebenso selbstverständlich, wie dies bei allen andern Organen der BVerwaltung, auch bei der Finanzkontrolle, der Fall ist. Gerade in Bezug auf die Finanzkontrolle liegt ein derartiges Regulativ in Revision.

Ich gehe davon aus, dass die Verfassungsfrage nicht mehr als Hindernis aufgefasst werde. Sollte dies der Fall sein, so möchte ich darauf verweisen, dass nur die Schaffung eines Amtes, eines neuen Organes der BVerwaltung durch die Verfassung gewährleistet sein muss. Wir halten dieses Kontrollorgan der Räte aber nicht als ein solches Organ und könnten es nicht verstehen, dass die BVersammlung nicht berechtigt sein solle, sich dieses Hilfsmittel beizugeben. Dass zwischen der Verwaltung auf der einen Seite und dem Kontrollorgan auf der andern Seite Friktionen nicht entstehen können, dafür würden die Aufgaben und Mittel sorgen, welche dem parlamentarischen Kontrollorgan beigegeben würden mit der bestimmten Weisung, die im Antrage ausdrücklich namhaft gemacht ist: ohne Eingriff in die BVerwaltung. . . .

Stenogr. Bulletin der BVers. 1901, XI S. 280, 281; ferner S. 265—303, 587—599.

VII. Die Vertretung der Schweiz im Auslande.

195. Zur Zeit der Helvetik hatte die Schweiz eine ständige diplomatische Vertretung in Paris, Mailand und Wien, eine Vertretung durch Konsuln in den verschiedensten Ländern. Nach dem Zusammenbruch der Helvetik beschloss die eidg. Tagsatzung den 14./16. Sept. 1803:

1. Die Schweiz hält keine immerwährende Gesandtschaften bei den auswärtigen Mächten; und bei ausserordentlichen Sendungen,

welche von der Tagsatzung mit Bewilligung der Kantone angeordnet werden, soll auf die möglichste Kostenersparnis allemal Rücksicht genommen werden.

2. Die Konsuls oder Kommissärs der Handelsverhältnisse, welche in den von schweiz. Handelsleuten meistens besuchten Plätzen und Seehäfen angestellt werden, sollen, was die Kosten ihrer Verrichtung anbetrifft, der Schweiz auf keine Weise zur Last fallen.

3. Bei der Wahl derselben wird jedesmal auf den Wunsch derjenigen schweiz. Gemeinden oder Handelshäuser Rücksicht genommen, welche in einer Handelsstadt oder Seehafen die Anstellung eines Konsuls verlangen, und zu dem Ende die Ernennung auf einen dreifachen Vorschlag von Seiten derselben eingeschränkt. Die auf diese Weise getroffene Wahl soll alsdann sämtlichen Kantonsregierungen angezeigt werden.

4. Der Landammann der Schweiz hat die Aufsicht über die Verrichtungen dieser Handelsagenten und soll wachen, dass der Name der schweiz. Nation, welche sie vorstellen, nicht gemissbraucht und der gute Ruf derselben nicht gefährdet werde.

Vgl. Repertorium der Abschiede 1803—1813, a. O. S. 302—305.

Gleichzeitig beschloss jedoch die Tagsatzung die einstweilige Beibehaltung der diplomatischen Agentschaften in Paris und Wien, sowie die Aufhebung derjenigen zu Mailand; diese Aufhebung dauerte aber nur kurze Zeit, indem schon Ende 1804 wieder ein schweiz. Agent in Mailand bestellt wurde. Jährlich beschloss nun die Tagsatzung die Beibehaltung dieser drei Gesandtschaften und bewilligte die hiefür erforderlichen Kredite. In diesen Verhältnissen trat bis zur Neugestaltung der BVerhältnisse der Eidg. im Jahre 1848 nur die eine Änderung ein, dass der Posten in Mailand infolge der veränderten politischen Stellung der Lombardei zunächst in ein Generalkonsulat, später in ein einfaches Handelskonsulat umgewandelt wurde.

Im Jahre 1848 hatte der 1847 bestellte schweiz. Vertreter in Paris, der eidg. Oberst Dr. Barman aus dem Kt. Wallis, den Charakter eines schweiz. Geschäftsträgers, und als provisorischer schweiz. Geschäftsträger in Wien funktionierte als Nachfolger des Albr. Effinger von Wildegg aus Bern zunächst Dr. J. C. Kern, alsdann L. Ed. Steiger.

Vgl. Repertorium der Abschiede 1814—1848, a. O. II, S. 1—14.

Ausser dem mitgeteilten Tagsatzungsbeschl. von 1803 war die gesetzliche Grundlage für die Vertretung der Schweiz im Ausland einerseits die Vorschrift des Bundesvertrages von 1815, § 8 Abs. 6:

Eidgenössische Gesandte, wenn deren Abordnung notwendig erachtet wird, werden von der Tagsatzung ernannt und abberufen.

Off. Slg. I 9.

andrerseits zwei Beschl. betr. die schweiz. Handelskonsulate im Ausland vom 8. Aug. 1816 und vom 10. Aug. 1819, lautend:

I. 1. Die Eidg. Tagsatzung erkennt den Grundsatz, dass schweiz. Handelskonsuln im Auslande und zwar in den Staaten und Handelsstädten ernannt werden, in denen Schweizer als Kaufleute etabliert sind. Da wo es die Ausdehnung des angewiesenen Wirkungskreises oder ganz besondere Verhältnisse erfordern, mag der Titel Generalkonsul bewilligt werden.

2. Es liegt den Handelskonsuln ob, den im Kreis des Konsulats sich aufhaltenden Schweizern in allen Vorfällen Rat, Beistand und Schutz zu leisten, alles anzuwenden, dass sie als Angehörige eines befreundeten Staates anerkannt und behandelt werden und in dieser Eigenschaft die durch die Gesetze des Staates gestatteten Rechte und Vorteile geniessen. Es steht den Konsuln zu: die Erteilung der Pässe an Schweizer, die Ausstellung von Certifikaten, sowie die Legalisation von Akten, welche die persönlichen Verhältnisse der Schweizer oder Objekte ihres Handels betreffen; alles in dem Ziel und Masse, als es die Gesetze des Staates den Konsulaten gestatten.

Es liegt den Konsuln ob, bei Todesfällen von Schweizern das Interesse abwesender Erben wahrzunehmen, oder auch für anwesende Witwen und Kinder pflichtgemäss zu sorgen, bis die kompetente Behörde das weitere verfügt hat.

Sie werden über alle erteilten Akten jeder Art genaue Register führen, allen Verhandlungen Rechtschaffenheit und Gewissenhaftigkeit zum Grund legen, nichts vornehmen, was die Gesetze des Staates, in dem sie residieren, verbieten.

Die Konsuln werden dem Vororte von Ereignissen und Verfügungen, die den schweiz. Handel betreffen, sorgfältig Bericht geben; sie werden ebenso, wenn ansteckende Krankheiten in dem Staat, in dem sie residieren oder in benachbarten Ländern ausbrechen, und von den Massregeln, die von den Regierungen getroffen wurden, schleunige und sorgfältige Anzeige erteilen.

Sie werden endlich die Aufträge erfüllen, die ihnen vom Vorort erteilt werden.

3. Die Konsuln beziehen weder Gehalt noch irgend eine Entschädigung aus der Bundeskassa. Hingegen mögen sie, für die von ihnen erteilten Akten, mässige Gebühren beziehen, deren bescheidene Bestimmung erwartet wird.

Die Pässe an Unvermögende werden unentgeltlich erteilt.

Das Siegel der Konsuln für amtliche Ausfertigungen soll in der Mitte das eidg. Wappen und die Umschrift: Schweizerische Eidgenossenschaft. Konsul in N. . . . enthalten.

4. Der Vorort wird, auf angemessenem Wege, deren Anerkennung oder das Exequatur des Patents auszuwirken trachten. Der Vorort wird mit den Konsuln direkte Verbindung unterhalten, und nur da, wo spezielle Zwecke es erfordern, die Korrespondenz durch die diplomatischen Agenten geben lassen.

Der Vorort wird sich fleissige Berichte über ihre Verrichtungen und die Stellung des Konsulats zu den Landesbehörden erteilen lassen.

Die Kantonsregierungen mögen in Spezialfällen denselben direkte Aufträge erteilen, oder aber den Vorort dafür ersuchen.

5. Die Ernennung der Handelskonsuln steht der Tagsatzung zu, welche die Wahl auf einen einfachen Vorschlag des Vororts, der von den Kantonsgesandtschaften vermehrt werden kann, vornehmen wird. Wenn sich die Tagsatzung nicht versammelt befindet, ist der Vorort begwältiget, dieselben vorläufig zu ernennen, welche Wahl dann aber der nächstfolgenden Tagsatzung zur Bestätigung vorgelegt werden soll.

II. 1. Die schweiz. Handelskonsuln haben weder für allfällige Taxen, die sie, um das Exequatur ihres Patents zu erlangen, zu bezahlen im Fall sein möchten, noch für andere zur Erzielung ihrer Anerkennung etwa erforderliche Leistungen von Gebühren, noch unter andern Titeln irgend eine Entschädigungsansprache zu machen; und überhaupt soll die Zentralkasse, der Konsulate wegen, mit keinerlei Lasten oder Beträgen beschwert werden.

2. Der löbliche Vorort ist eingeladen, jedesmal bei Ernennung eines Konsuls gegenwärtigen Beschluss demselben zu seinem Verhalt zu eröffnen.

Off. Slg. I 243, 246; Repertorium der Abschiede 1814—1848, a. O. II, S. 15—33.

Eine zusammenfassende gesetzliche Regelung der Vertretung der schweiz. Interessen im Ausland ist bis jetzt weder unter der Herrschaft des BV von 1848, noch unter der Herrschaft der BV von 1874 erfolgt; der in den neunziger Jahren unternommene Versuch scheiterte infolge der ablehnenden Referendumsabstimmung vom 3. Febr. 1895 über den Beschl. der BVers. eines BG betr. die Vertretung der Schweiz im Ausland vom 27. Juni 1894, B 1894 III 137. Für die schweiz. Konsuln erging unterm 1. Mai 1851 ein Regl. des BR, A. S. II 293, das den 26. Mai 1875 durch das jetzt

noch in Kraft stehende Regl. ersetzt wurde, A. S. n. F. I 528, B 1876 II 157; dieses ist seither durch zwei Nachträge ergänzt worden, A. S. V 106, XVI 438; vgl. auch B 1894 I 24, II 131, 1895 I 866. 1897 II 220, 1898 II 28, 1899 III 927. Die diplomatische Vertretung gab Anlass zu wiederholten Erörterungen und Beschlüssen der BVers.[1])

In der Botsch. vom 12. Nov. 1849 bemerkt der BR zu der vom NR den 30. Juni 1849 angeregten Frage der Ersetzung der Geschäftsträgerstellen in Paris und Wien durch blosse Konsulate folgendes:

Schon häufig wurde auf Tagsatzungen der Antrag gestellt, die Geschäftsträgerstellen aufzuheben, allein es wurde jedesmal die Beibehaltung derselben beinahe einstimmig beschlossen. Auch die BVers. scheint von der Notwendigkeit einer Stellvertretung in Paris und Wien überzeugt zu sein, indem nicht von der blossen Aufhebung der beiden Stellen die Rede ist, sondern von der Ersetzung derselben durch Konsulate. Wir glauben daher nicht, in eine Rechtfertigung der Anstellung eidg. Beamter in jenen Hauptstätten eintreten zu sollen, sondern lediglich auf die Frage, ob das vorgeschlagene Mittel dem beabsichtigten Zweck entspreche. Wir setzen natürlich voraus, dass keineswegs die Absicht obwalte, eine Veränderung einzuführen, welche von erheblichem Nachteile für die Interessen und den Geschäftsverkehr der Schweiz sein würde, sondern dass es sich bloss um die Möglichkeit einer ökonomischen Ersparnis handle, ohne jenen zu nahe zu treten.

Von diesem Gesichtspunkte ausgehend können wir die in Frage liegende Veränderung unmöglich empfehlen. Ein Konsul hat, wenn auch einen öffentlichen, doch keinen gesandtschaftlichen Charakter, er wird auch nicht als regelmässiger Stellvertreter seines Staates für alle Angelegenheiten, namentlich die politischen, bei einer fremden Regierung akkreditiert, sondern er erhält nur einen Bestellungsbrief als Konsul, und bei Überreichung desselben wird um das Exequatur in der Stellung als Konsul nachgesucht. Daraus folgt, dass derselbe nicht zu dem allgemeinen diplomatischen Geschäftsverkehr zugelassen würde, und dass er auch zum grössten Nachteile seiner amtlichen Tätigkeit vermöge der bestehenden Grundsätze und Gebräuche mit dem diplomatischen Korps nicht in der Verbindung stehen könnte, die ihm als Mitglied desselben offen stünde. Um daher einem blossen Konsul die Möglichkeit zu verschaffen,

[1]) Vgl. auch Regl. des BR betr. das schweiz. Gesandtschaftspersonal vom 8. Aug. 1901, durch welches in Bestätigung bisheriger Praxis das den schweiz. diplomatischen Vertretern im Auslande zur Verfügung stehende Personal in ordentliches besoldetes und in ausserordentliches unbesoldetes (Attachés) Personal eingeteilt wird. A. S. n. F. XVIII 742.

den ihm zugedachten Funktionen nachzukommen, müsste er besonders als diplomatischer Agent akkreditiert, d. h. in der Wirklichkeit zum Geschäftsträger bestellt werden. In dieser Stellung aber ihm den Titel, das äussere Merkmal seines Ranges, das ihn günstiger und einflussreicher hinstellt, zu verweigern, wäre wohl im höchsten Grade zweckwidrig. Überdies lässt sich der beabsichtigte Zweck einer Ersparnis offenbar nicht erreichen. Was die Geschäftsträgerstelle in Paris betrifft, so nimmt diese die gesamte Tätigkeit des Agenten und eines Sekretärs in Anspruch, so dass schon die Anstellung eines zweiten Kanzleigehilfen dringlich angeregt wurde. Nun ist bekannt, dass alle unsere Konsuln dem Handelsstande angehören und eigene Geschäfte betreiben. Es müsste ein merkwürdiger Zufall sein, wenn sich jemand finden liesse, welcher, ökonomisch unabhängig, freiwillig und unentgeltlich sein Geschäft aufgäbe, welcher alle erforderlichen Eigenschaften hätte und zugleich auch in jeder Beziehung das volle Zutrauen der Bundesbehörde besässe. Wollte man also einen in Paris wohnenden Kaufmann zum Konsul erwählen oder gar jemand von der Schweiz aus in dieser Eigenschaft hinsenden, in der Meinung, dass der eine oder der andere keinen Privatberuf treibe, sondern ganz seinem Amte lebe, so ist es natürlich, dass man denselben ebenfalls angemessen besolden müsste, und es liegt kein genügender Grund vor, die Besoldung schlechter zu stellen, als sie für die bisherigen Beamten war. Wenn man die Preise der Lebensbedürfnisse, die sehr bedeutenden amtlichen Auslagen, die stete Vermehrung der Geschäfte und die Stellung der Beamten ins Auge fasst, so wird man sich überzeugen, dass die Besoldung bloss eine angemessene ist und durchaus keinen Luxus zulässt, der einem republikanischen Beamten zum Vorwurf gemacht werden könnte. B 1867 II 313.

Die Räte erklärten sich befriedigt und bewilligten die nötigen Summen für die beiden Stellen in Paris und Wien.

Den 5. Aug. 1853 beschloss die BVers. auf Anregung der Komm. des NR zur Prüfung der Geschäftsführung des BR im Jahre 1852:

> Der BR wird eingeladen, der BVers. einen Bericht über die Zweckmässigkeit einer Vervollständigung der diplomatischen Vertretung der Schweiz und einer Ausdehnung derselben über diejenigen Länder, welche die zahlreichsten und wichtigsten Verbindungen mit derselben pflegen, vorzulegen.
>
> Zugleich wird der BR eingeladen, seinem Berichte auch Anträge über die Bestimmung des Ranges der schweiz. diplomatischen Agenten, ihres Gehaltes und ihrer Obliegenheiten im allgemeinen beizulegen. A. S. III 596; vgl. B 1853 II 848.

Die Komm. des NR führte in ihrem Bericht vom 11. Juli 1853 folgendes aus:

Um sich Freunde zu sichern für den Fall der Not, dazu gehört zweifelsohne vor allem, dass man im Rufe von Leuten stehe, die entschlossen sind, sich zu verteidigen und fähig, ebenso mutige Freunde, als gefährliche Feinde zu sein. Und diese Bedingung erfüllt das Schweizervolk. Es steht in der Tat in Europa in einem Rufe von Tatkraft und militärischer Hilfsquellen, der die numerische Stärke seiner Bevölkerung übersteigt. Aber damit dieses Element der Macht gewichtig in die Wagschale falle, muss man auch verstehen, es geschickt hervorzuheben und zu rechter Zeit geltend zu machen, und deshalb um zu verhüten, dass von einem Augenblicke zum andern die Unabhängigkeit unseres Landes keine andere Bürgschaft habe, als eine Handvoll Milizen gegenüber den zahlreichen Heeren der grossen Mächte, ist es notwendig, dass die Schweiz im Auslande vollständiger vertreten und dass ihre Bevollmächtigten nicht nur geschickte Männer, sondern auch bei denen wohl gelitten seien, mit welchen sie berufen sind zu unterhandeln.

Wir sagen, dass die Vertretung der Schweiz im Auslande vollständiger sein sollte:

Hierunter verstehen wir, dass die Eidg. einen diplomatischen Agenten in London haben sollte, bei der einzigen europäischen Regierung, welche die eidg. Konstitution offiziell anerkannt hat, bei der Reg., deren Bevollmächtigter zur Zeit des Sonderbundes der einzige war, welcher der regenerierten Schweiz Sympathie bezeigte.[1]) Es scheint uns auch sehr wichtig, dass sich die Schweiz in den Vereinigten Staaten Amerikas durch einen Mann vertreten lasse, dessen Aufgabe wäre, alle Umstände zu benutzen, die geeignet sind, die Bande, welche die beiden Republiken vereinigen sollen, enger zu knüpfen, und uns im Augenblicke der Gefahr den mächtigen Schutz des grossen Volkes zu sichern.

Endlich scheint uns die Vertretung der Schweiz in Wien ungenügend. Was wir hier sagen, hat nicht die geringste Beziehung auf die Persönlichkeit unseres dortigen Geschäftsträgers ad interim. Wir verstehen darunter nur, dass, um die Schweiz an dem kaiserlichen Hofe zu vertreten, die Stellung ihres Bevollmächtigten eine höhere sein muss als die, welche derselbe einnimmt. Unter anderm glauben wir nicht, dass die Funktionen eines diplomatischen Agenten mit der Stellung eines an einem Handlungshause beteiligten Handelsmannes vereinbar seien. Um der Schweiz unnötige Verwicklungen, erniedrigende Drohungen und wirkliche Gefahren zu ersparen, gilt es so viele irrig aufge-

[1]) Vgl. Repertorium der Abschiede 1814—1848, a. O. I, S. 496–500; Blumer-Morel a. O. 1887, II ² S. 380, 1891, I ³ S. 142—144.

fasste Tatsachen in ihr wahres Licht zu stellen, so viele falsche Urteile zu bekämpfen, dass die ungeteilte Zeit eines geschickten Mannes dazu gehört, um diesen schwierigen Posten würdig auszufüllen; auch möchten wir auf diesen wichtigen Punkt die ganze Aufmerksamkeit der Versammlung lenken.

Wir sind auch der Ansicht, dass es sich für die Schweiz schickt, sich in Paris, Wien und London nicht durch blosse Geschäftsträger, sondern durch bevollmächtigte Minister oder durch Ministerresidenten vertreten zu lassen, weil die höhere Stellung, die diese in dem diplomatischen Korps einnehmen, ihnen überall Zutritt verschafft und ihnen erlaubt, sich nötigen Falls direkt an die Oberhäupter der Regierungen zu wenden, bei denen sie beglaubigt sind, ohne genötigt zu sein, die Vermittlung von Ministern anzusprechen, die mitunter gegen die Schweiz eingenommen und gereizt sein können, oder unter dem Einflusse früher eingegangener Verbindlichkeiten stehen. Endlich würden wir vielleicht auch dadurch, dass wir unseren politischen Agenten eine höhere Stellung einräumten, dahin gelangen, dass uns die fremden Mächte auch ihrerseits Diplomaten höheren Ranges schicken würden, die, weniger ängstlich darauf bedacht, einen seit langem erprobten Eifer an den Tag zu legen oder sich den Ruf einer bereits allgemein anerkannten Tüchtigkeit zu erwerben, die Fragen aus einem immer ruhigen und folglich unparteiischen Gesichtspunkte betrachten würden. Unsere verwickelten inneren Zustände sind für einen Fremden so schwer aufzufassen, dass der Posten eines Gesandten in der Schweiz vorzugsweise mit Männern besetzt werden sollte, die unsere Verhältnisse aus langer Erfahrung kennen. Es läge dies ebenso sehr im wohlverstandenen Interesse der auswärtigen Regierungen, als in dem der Schweiz. Vernachlässigen wir deshalb nichts, um dieses Ziel zu erreichen, und seien wir, in unserm eigenen Interesse, die Ersten zu beweisen, dass wir auf unsere Beziehungen zum Ausland grosses Gewicht legen.

Wenn die BVers. diese Ansicht teilen sollte, so würde daraus ohne Zweifel eine Mehrausgabe von etwa Fr. 60,000 erwachsen. Diese Summe, die beim ersten Anblick als zu hoch erscheinen könnte, dünkt uns sehr gering im Vergleich mit den Hilfsquellen des Staatsschatzes, wenn sie dazu beitragen sollte, der Schweiz in Friedenszeiten Freunde, und im Augenblicke der Gefahr zuverlässige Bundesgenossen zu sichern. Wie gross würde dann nicht unsere Sicherheit sein! Wie rücksichtsvoll würden uns dann nicht diejenigen behandeln, die Grund zu Klagen gegen uns zu haben glauben, wenn sie wüssten, dass wir vorkommenden Falls mit Gewissheit darauf zählen können, gegen ihre übertriebenen Forderungen unterstützt zu werden. Wenn diese Vermehrung der Ausgaben, sollte sie selbst unsern mutmasslichen Ansatz überschreiten, dazu beitragen könnte, die Vorurteile zu vernichten und die Wolken zu ver-

scheuchen, die gewisse Beteiligte sorgfältig zwischen der Schweiz und den Häuptern der grossen europäischen Mächte unterhalten, so würde, unseres Erachtens, das Vaterland für das Opfer von einigen Tausend Franken hundertfältigen Ersatz finden und sollte daher keinen Augenblick anstehen, dasselbe zu bringen.

Die Schweiz sollte sodann von Männern vertreten werden, die bei denen wohl gelitten sind, mit welchen sie zu unterhandeln haben. Hierbei ersuchen wir aber, unsern Worten keine Bedeutung beizulegen, die wir ihnen selbst nicht geben. Wir verlangen keineswegs, dass sich die Schweiz ausschliesslich durch die politischen Freunde der Parteien vertreten lasse, deren Einfluss in den verschiedenen Ländern überwiegend ist. Was wir vor allem verlangen, ist, dass unsere Bevollmächtigten Schweizer seien und nichts als Schweizer. Unsere Worte sollen nichts weiter sagen, als dass, um mit einer fremden Regierung auf gutem Fusse zu stehen, es erforderlich ist, bei derselben einen Agenten zu beglaubigen, dessen Charakter, Antezedentien und Umgebung mit dem Kreise, in welchem er sich zu bewegen berufen ist, nicht in zu grellem Widerspruche stehen. Wir begreifen sehr wohl, dass sich die Eidg. nicht durch Männer wolle vertreten lassen, die gegen die neue Ordnung der Dinge feindlich gesinnt sind; und in der Tat, wie ehrenwert auch der Charakter eines diplomatischen Agenten sein mag, so ist es ihm unmöglich, die Interessen, mit deren Wahrung er beauftragt ist, mit Würde zu verteidigen, wenn er nicht vor allem aus Zutrauen zu seinen Kommittenten und Glauben an die Dauerhaftigkeit der Institutionen hat, die er vertritt. Aber wir leben auch der Überzeugung, dass es leicht wäre, in der Schweiz genug fähige, den neuen Institutionen ergebene Männer zu finden, um stets in Paris, London und Wien Agenten beglaubigen zu können, die mit den Regierungssystemen, die je nach den Umständen in diesen Hauptstädten vorherrschen, nicht in offenem Widerspruche stehen und deshalb keine Gefahr laufen, den Staatsmänern, mit denen sie zu unterhandeln berufen sind, missbeliebig zu sein. Letzteres könnte sich sehr oft ereignen, wenn man sich in der Schweiz daran gewöhnte, einen Gesandten so lange auf seinem Posten zu belassen, als man keinen Grund zu direkten Klagen gegen ihn hat. Ohne irgend jemandem zu nahe zu treten, glauben wir behaupten zu dürfen, dass es für ein Land wie das unsrige nicht erspriesslich ist, seine diplomatischen Agenten lange Zeit hindurch auf ihrem Posten zu belassen; denn die Regierungen, die Tendenzen und selbst die Regierungsformen wechseln oft bei unsern Nachbarn, öfter noch als bei uns. Wie kann man nun erwarten, dass ein Fürst oder ein allmächtiger Minister einen Agenten wohl aufnehmen und ihm mit Vertrauen entgegenkommen werde, wenn dieser vielleicht von der Regierung, welcher der neue Monarch nachfolgt, oder von dem Kabi-

nette, an dessen Stelle der neue Minister getreten ist, vorgezogen, verhätschelt oder empfohlen wurde? Endlich bedarf es, um die Schweiz mit Einsicht zu vertreten, Männer, die nicht seit zu langer Zeit von ihr entfernt lebten, so dass sie unsere inneren Kämpfe und die wahre Stellung der Parteien noch in lebhaftem Andenken haben.

Obige Bemerkungen, wir wiederholen es, haben nicht die entfernteste Beziehung auf die Persönlichkeit des einen oder des andern politischen Agenten; sie enthalten nur eine allgemeine, aber sehr angelegentliche Empfehlung, die wir an die BVers. und an den BR richten, hierin dem Beispiele anderer Regierungen zu folgen, die selten eine Gesandtschaft lange Zeit hindurch in dem Besitze desselben Inhabers lassen. B 1853 II 748.

Den 28. April 1854 sprach sich der BR zunächst dahin aus, dass er es zur Zeit nicht für geeignet halte, in der diplomatischen Vertretung der Schweiz im Auslande Änderungen vorzunehmen und dieselbe durch gesetzliche Vorschriften festzustellen, er werde aber zu geeigneter Zeit sachbezügliche Anregung machen. Die BVers. nahm hievon Vormerkung.

Zu dieser Zeit hatte der BR das schweiz. Konsulat in Turin zu einem General-Konsulat erhoben, weil es mitunter berufen war, wichtige Geschäfte zu behandeln, B 1885 I 360. Er hatte ferner beschlossen, einem der Konsuln in jedem Lande, wo die Schweiz keine diplomatischen Vertreter hat, den Rang eines Generalkonsuls zu verleihen, und 1856 beantragte er der BVers., dass dem schweiz. Generalkonsulate in Washington mit Rücksicht auf die Wichtigkeit seiner Stellung eine auf dem Budgetweg festzusetzende Entschädigung bewilligt werde. In einem Ber. vom 9. Juli 1856 führt er aus:

Was die Vervollständigung der diplomatischen Vertretung der Schweiz im Auslande betrifft, so hat sich das Bedürfnis der Aufstellung weiterer diplomatischer Agenten bei auswärtigen Höfen, an denen die Schweiz bisher nicht vertreten war, für einmal wenigstens nicht gezeigt. Der diplomatische Verkehr mit denjenigen Ländern, die mit der Schweiz nicht sozusagen in täglicher Verbindung stehen, hat auf dem bisherigen Wege in befriedigender Weise stattgefunden, so dass eine Vermehrung herwärtiger Gesandtschaften im Auslande in der Tat nicht als von der Notwendigkeit geboten erscheint. Aber auch vom höhern Gesichtspunkte der völkerrechtlichen Beziehungen aus betrachtet, lässt sich ein Bedürfnis nach ausgedehnterer Vertretung der Eidgenossenschaft heutzutage nicht begründen, indem ihre Stellung unter den europäischen Mächten von solcher Art ist, dass sie auf tätige Weise bei höhern

Fragen diplomatischer oder internationaler Natur mitzuwirken sich nicht berufen fühlt.

Wenn der BR aus diesen Gründen sich nicht veranlasst sieht, der BVers. die Aufstellung einer grössern Anzahl diplomatischer Agenten im Auslande vorzuschlagen, so hält er hingegen für angemessener und notwendiger, die Stellung der gegenwärtigen Vertreter der Schweiz in Paris und Wien teils in bezug auf ihre Wirksamkeit zu erweitern, teils hinsichtlich ihrer ökonomischen Verhältnisse zu verbessern. Wird dieser Antrag genehmigt, so erachtet es alsdann der BR für wünschenswert, die Wirksamkeitssphäre der schweiz. Repräsentanten im Auslande dadurch zu erweitern und zu sichern, dass durch Verleihung eines höhern Ranges ihre persönliche diplomatische Stellung, namentlich diejenige des Vertreters in Paris bei der französischen Regierung, den gegenwärtigen Verhältnissen angepasst werde, und es würde der BR beabsichtigen, in diesem Falle den schweiz. Vertreter bei der französischen Regierung mit dem Charakter und Rang eines bevollmächtigten Ministers der schweiz. Eidgenossenschaft und den bisherigen interimistischen Geschäftsträger in Wien zum definitiven Geschäftsträger der schweiz. Eidgenossenschaft bei der kaiserlich österreichischen Regierung zu akkreditieren.

Obgleich der BR die Aufstellung eines diplomatischen Agenten bei der Regierung der nordamerikanischen Freistaaten nicht für notwendig erachtet, so sieht er sich dennoch im Falle, auf die besonderen Verhältnisse hinzuweisen, in welchen sich das schweiz. Generalkonsulat in Washington gegenüber andern schweiz. Konsulaten in der nordamerikanischen Union befindet, da dasselbe, als am Sitze der nordamerikanischen Bundesregierung residierend, nicht selten mit Geschäften betraut wird, welche einen mehr oder weniger diplomatischen Charakter tragen und eine wirkliche diplomatische Vertretung bisher, teilweise wenigstens, ersetzt hat. Diese Stellung des schweiz. Generalkonsuls in Washington, die von dem Geschäftskreise des blossen Handelskonsulates in angedeuteter Weise abweicht, verursacht demselben Auslagen, wie sie von andern Konsuln nicht getragen werden müssen, weshalb der BR, in Berücksichtigung der diesfälligen Verhältnisse, gefunden hat: es sei dem Generalkonsul in Washington eine jährliche Entschädigung von Fr. 5000 für Kanzleiauslagen zu gewähren.

Hierauf fasste die BVers. den 26. Juli 1856 den BBeschl. betr. die diplomatische Vertretung der Schweiz im Auslande des Inhalts:

1. Die Besoldung des schweiz. Geschäftsträgers in Paris wird von Fr. 34,000 auf Fr. 36,000 per Jahr erhöht. Dagegen hat derselbe von Schweizern keine Taxen und Sporteln mehr zu beziehen.

2. Die Besoldung des schweiz. Geschäftsträgers in Wien wird auf Fr. 18,000 jährlich festgesetzt.

3. Der schweiz. Generalkonsul in Washington erhält für Kanzleiauslagen eine jährliche Entschädigung von Fr. 5000.

A. S. V 395; vgl. auch B 1864 I 366, 1865 II 24.

Seinerseits verlieh der BR dem schweiz. Geschäftsträger in Paris, dem eidg. Oberst Barman[1]), den Rang eines bevollmächtigten Ministers und änderte die provisorische Bestellung des schweiz. Geschäftsträgers in Wien, Ed. Steiger[2]), in eine definitive um.

B 1857 I 188.

Der italienische Krieg von 1859 hatte die Vereinigung der Lombardei mit Piemont zur Folge; man sah zu gleicher Zeit die Bildung eines italienischen Staatenbundes im Werden, und man begann von der Abtretung Savoyens an Frankreich zu sprechen. Diese Umstände veranlassten den BR im Jan. 1860 einen ausserordentlichen Gesandten am Hofe von Turin zu akkreditieren. Die BVers. genehmigte diese Massnahme, die der BR in der Botsch. vom 28. März 1860 wie folgt begründete:

Durch die Einverleibung der Lombardei in das Königreich Sardinien hat die Bedeutsamkeit dieses Staates für die Schweiz ausserordentlich zugenommen, da die Eidgenossenschaft nunmehr von ihrem äussersten östlichen Ende bis zum westlichen ganz an Sardinien grenzt. Der schon früher aufgetauchte Wunsch, in Turin diplomatisch vertreten zu sein, musste in doppelter Stärke auftreten, da die Beziehungen zu Mailand und zur Lombardei nicht geringer sind, als diejenigen zu Turin und Piemont. Man musste sich vergegenwärtigen, dass schon die gewöhnlichen Verkehrsverhältnisse eine persönliche Vertretung der Schweiz in Turin bedingen, und dass namentlich im gegenwärtigen Momente eine Reihe von Fragen politischer, militärischer und kommerzieller Natur mit Sardinien zu verhandeln seien, welche nur durch eine persönliche Vertretung eine entsprechende Erledigung finden könnten.

Bei der Beratung des Budgets für das Jahr 1861 sodann brachte der BR vor, es seien mit Sardinien verschiedene Fragen politischer, militärischer und kommerzieller Natur zu verhandeln, Post-, Eisenbahn- und Schiffahrtsverhältnisse zu regeln, einer grossen Zahl Schweizer, die in diesen Ländern niedergelassen seien oder durchreisen, der Schutz und die Vermittlung ihres Heimatlandes zu

---

[1]) Im Jahre 1857 wurde Oberst Barman durch Dr. J. C. Kern ersetzt, der zunächst in Spezialmission in der Neuenburgerfrage neben Barman und dann an dessen Stelle funktionierte.

[2]) Nach dem 1866 erfolgten Tode Ed. Steigers wurde auf den Wiener Posten provisorisch der St. Galler Landammann Aepli, alsdann v. Tschudi ernannt, B 1867 II 323.

gewähren; deshalb sei die Bestellung eines diplomatischen Vertreters in Turin erforderlich. Der BR fügte aber bei, es handle sich nicht darum, eine bleibende Beamtung zu schaffen, weshalb er sich auch vorbehalte, je nach den Umständen den Amtsantritt dieses Vertreters zu bestimmen; er beantragte, den mit dieser Stelle verbundenen Gehalt auf Fr. 18,000 jährlich festzusetzen und dem Inhaber den Rang eines Geschäftsträgers zu verleihen. Während die Komm. des NR der Ansicht zuneigte, dass die Bedeutung der Diplomatie sehr abgenommen habe, und dass man die Leitung der gewöhnlichen Geschäfte an Konsuln übertragen und in aussergewöhnlichen Fällen zu besonderen Abordnungen greifen könnte, sprach die Komm. des StR ihre Ansicht dahin aus, dass die diplomatische Vertretung der Schweiz in Turin mit Rücksicht auf die gegebenen Beziehungen sowohl, in welchen die beiden Länder zu einander stehen, als auch mit Rücksicht auf die gegenwärtigen besondern politischen Verhältnisse ein unabweisbares Bedürfniss sei.

Die BVers. bewilligte hierauf mit Beschl. vom 17. Juli 1860 die Aufnahme eines Kredites von Fr. 18,000 für die Sendung eines Geschäftsträgers nach Turin in das Budget für das Jahr 1861; und in Ausführung dieses Beschl. bezeichnete der BR den 8. Febr. 1861 als Geschäftsträger den von ihm 1860 mit Ministerrang in ausserordentlicher Mission nach Turin gesandten Genfer Staatsrat Tourte mit einstweiliger Belassung seines früheren Titels.

A. S. VI 549, B 1861 I 207, 1862 II 305.

Nachdem die Schweiz 1862 das Passvisum für die sich auf ihr Gebiet begebenden Ausländer abgeschafft hatte (vgl. B 1862 I 370, A. S. VII 276)[1]), wurde u. a. mit Rücksicht auf die den schweiz. Vertretern im Ausland hieraus erwachsende Verminderung der Kanzleieinnahmen von der BVers. auf dem Budgetweg, erstmals für das Jahr 1864, ein Betrag von Fr. 15,000 als Beitrag an die schweiz. Konsulate im Auslande bewilligt (B 1865 II 25, 691, 1866 I 650, 1867 I 768) und die Besoldung der schweiz. Gesandtschaften erhöht, die des Gesandten in Paris auf Fr. 50,000 und die der Vertreter in Wien und Turin auf je Fr. 22,000, und hierauf, 1865, bei der Übersiedelung des den 26. Jan. 1864 zum ausserordentlichen Gesandten und bevollmächtigten Minister gewählten Turiner Vertreters, Bundesrat Pioda, nach Florenz auf Fr. 30,000 (B 1864 I 112, 266).

---

[1]) Vgl. Ullmer a. O. II, S. 564—568.

Die mit den politischen Ereignissen des Jahres 1866 eingetretenen Änderungen in Deutschland bestimmten den BR im Frühjahr 1867 ohne Verzug, gestützt auf Art. 90 Ziff. 6—9 der BV von 1848, und in der Meinung, dass er den eidg. Räten über seine Entschliessung Bericht zu erstatten und den erforderlichen Kredit für eine Jahresbesoldung von Fr. 22,000 nachzusuchen habe (B 1867 II 340), Nationalrat Dr. J. Heer von Glarus als ausserordentlichen Gesandten und bevollmächtigten Minister bei den Höfen von Berlin, München, Stuttgart und Karlsruhe zu akkreditieren. Die BVers. hatte ihrerseits bereits mit Beschl. vom 20. Dez. 1866 den BR eingeladen, über das Ganze der diplomatischen Vertretung im Auslande so bald als tunlich Bericht und Antrag vorzulegen, B 1867 I 2. Den 28. Juni 1867 erstattete der BR der BVers. diesen Bericht, dem wir folgende Ausführungen entnehmen:

1. Man hört zuweilen die Ansicht aussprechen, dass eine diplomatische Vertretung für die Schweiz keine Notwendigkeit sei, und dass man die schweiz. Agenten durch Generalkonsuln ersetzen sollte, oder dass man wenigstens da, wo neue Bedürfnisse sich zeigen, statt der diplomatischen Agenten Generalkonsuln ernennen könnte.

Es ist klar, dass die Vermehrung der Verkehrsmittel, welche unserer Zeit eigen ist, die Öffentlichkeit, die fast überall herrscht, und der insgemein allen Einwohnern eines Landes ohne Unterschied der Zuständigkeit, wenigstens da, wo Verträge bestehen, gewährte Schutz dazu beitragen, die Bedeutung der Diplomatie zu mindern. Nichts destoweniger ist die Ersetzung der diplomatischen Vertreter durch Konsuln als allgemeine Massregel heutzutage nicht möglich.

Vorerst ist den Konsuln in manchen Ländern und gerade in denen, wo die Schweiz vertreten zu sein das meiste Interesse hat, nicht gestattet, über den beschränkten Kreis ihrer Befugnisse, wie er durch das Völkerrecht, den Gebrauch und die bestehenden Reglemente allgemein gezogen ist, hinauszugehen. Sie werden nicht als Vertreter einer Regierung bei einer andern betrachtet. Gemeiniglich ist ihnen nicht nur nicht gestattet, persönlich mit den Ministern der auswärtigen Angelegenheiten zu verkehren, sondern selbst ihre schriftlichen Mitteilungen werden nicht immer entgegengenommen. Insbesondere ist dies der Fall in Frankreich, Italien, Österreich und Preussen. Es hat wohl Ausnahmen gegeben, seinerzeit z. B. in Turin und in Neapel, auch heute noch in Madrid, St. Petersburg und London; wahrscheinlich tragen die Regierungen dieser Staaten der besondern Lage der Schweiz Rücksicht, indem diese sich nur eine kleine Zahl diplomatischer Vertreter erlauben darf; die Regel aber will, dass die Generalkonsuln wie die andern nur mit unter-

geordneten und mit Lokalbehörden verkehren. Um den Generalkonsuln das Recht zu verschaffen, mit den auswärtigen Regierungen direkt zu verhandeln, müsste man ihnen den diplomatischen Charakter verleihen, und von diesem Augenblicke an wären sie nicht mehr Konsuln. Es würde das unvermeidlich einen Wechsel ihrer ganzen Stellung zur Folge haben; denn sie könnten z. B. nicht mehr ihre Handels- oder gewerblichen Geschäfte leiten, und es müssten ihnen feste Gehalte ausgeworfen werden, was hinwieder die beabsichtigte Ersparnis zu nichte machen würde.

Die amerikanischen Staaten nehmen die Sache nicht von einem so formalistischen Standpunkte und scheinen hierin, wie in manchen andern Beziehungen, weniger strenge Gebräuche und Rechtsansichten zuzulassen. Wirklich scheinen weder in Rio de Janeiro, noch in Washington die direkten und offiziellen Beziehungen zu den Ministerien für die schweiz. Generalkonsuln an Beschränkungen geknüpft zu sein, geschehe dies nun infolge allgemeiner Toleranz oder aus besondern Rücksichten für die Schweiz. Wo indessen dem nicht so ist, muss man sich dem bestehenden Brauche unterziehen, und sobald die Interessen der Schweiz eine Vertretung erfordern, muss man sie nach dem Völkerrecht und den Gebräuchen erstellen, wie die andern Staaten es auch tun.

Damit soll nicht gesagt sein, dass die Schweiz den Wert des Konsularwesens nicht sehr hoch zu schätzen habe, sie, die eine so grosse Zahl von Konsuln besitzt und ihre Betätigung in allen Teilen der Welt in so ausgiebigem Masse in Anspruch nimmt. Da sie immer nur eine sehr beschränkte diplomatische Vertretung wird besitzen können, so wird sie auch immer zur Tätigkeit der Konsuln Zuflucht nehmen müssen. Die Konsulate werden immerhin eine grosse Bedeutung behalten, selbst da, wo wir eine diplomatische Vertretung haben. Es ist unmöglich, dass in einem grossen Lande der Repräsentant gleichzeitig überall sei; daher können die Konsuln, auf einige Plätze, besonders Seehäfen verteilt, noch wirksam zur Wahrnehmung einzelner Interessen eingreifen, selbst abgesehen von ihrem Nutzen für Handel und Gewerbe. Vor allem aber werden sie von Wert für die Schweiz sein in den vielen Ländern, wo eine eidg. diplomatische Vertretung unmöglich ist, sei es im Westen, sei es im Osten, und da wo eine solche nicht nötig ist, weil daselbst keine politischen Interessen wahrzunehmen sind. Voraussichtlich wird also das Konsularwesen eine immer grössere Ausdehnung gewinnen und mit der Bewegung der schweiz. Bevölkerung und der Entwicklung der schweiz. Interessen nach Aussen stetig wachsen. Man darf annehmen, dass das gleiche Verhältnis bei den andern Staaten nach und nach und in einem höhern oder geringern Grade, je nach den Umständen, zu Tage trete und einen Wechsel im bisherigen Repräsentationssystem schliesslich herbeiführen werde. So lange jedoch der jetzige Gebrauch

massgebend ist, und wo politische Rücksichten in Betracht fallen, kann die Eidg. nicht leicht davon abweichen.

Es ist nicht die Aufgabe der Schweiz, die an ihrem Neutralitätsprinzip so fest hält, Änderungen im Völkerrechte anzustreben, und der Augenblick wäre nicht geeignet, eine solche Reform anzuregen. Die Schweiz muss sich vor allem fragen, ob die Interessen ihrer Politik und ihrer Verwaltung, ob die Sorge für ihre Unabhängigkeit und ihre auswärtigen Beziehungen es ratsam machen, in gewissem Masse eine Vertretung bei auswärtigen Staaten zu haben; bejahendenfalls wäre es übel getan, sie nicht zu bestellen, wie andere Staaten, die sich im gleichen Falle befinden.

Man soll nicht mehr als das nötige tun; man darf aber auch nicht zu wenig und nichts in stossender Form tun. Es wäre das der Stellung, welche die Schweiz einnimmt und beansprucht, ihrer Würde wie ihren Interessen zuwider.

2. Mancherorts wird wohl zugegeben, dass die Schweiz sich eine diplomatische Vertretung halten müsse, sobald sie ihr Interesse dabei finde; man möchte aber die Haltung ständiger Gesandtschaften wenn nicht unterdrücken, so doch beschränken und öfter zum Mittel besonderer und ausserordentlicher Sendungen greifen. . . .

Vorerst haben wir zu bemerken, dass der Modus der ständigen Vertretung, wie wir sie jetzt haben, die Anwendung des andern Verfahrens nicht ausschliesst. Die Schweiz hat davon z. B. im Jahre 1857 bei den in Paris zur Beilegung der Neuenburgerfrage abgehaltenen Konferenzen Gebrauch gemacht. Der gleiche Fall kann wieder eintreten bei einem Kongresse, bei wichtigen Ereignissen, welche eine Gesandtschaft von besonderer Bedeutung erfordern, bei wichtigen Eröffnungen an Regierungen, bei welchen die Schweiz nicht vertreten ist, was im Jahre 1860 der Fall war. Wir sprechen hier nicht von Fachmännern oder besondern Abgeordneten in Handels-, Post-, Eisenbahn- oder Telegraphensachen, denn diese fallen nicht in den Bereich der uns beschäftigenden Verhältnisse.

Die ausserordentlichen Gesandtschaften können selbst neben den ständigen verwendet werden. Beide haben alsdann für den gleichen Zweck zusammenzuwirken, sich zu unterstützen, sich gegenseitig aufzuklären und zu ersetzen; nie aber dürfen sie sich ausschliessen. Wenn die Schweiz ständige Gesandtschaften unterhält, so verzichtet sie nicht auf die Möglichkeit, zu ausserordentlichen Sendungen zu greifen, wo dies nötig würde; hinwieder erschiene es nicht zulässig, die erstern aufzuheben oder ihre Zahl zu mindern, um sie grundsätzlich durch letztere zu ersetzen.

Vom Standpunkte der Ersparnis würde fürs erste daraus kein

Vorteil erwachsen, indem die ausserordentlichen Sendungen sehr kostspielig sind, wie die Erfahrung aller Länder beweist.

Die ausserordentlichen Missionen sind, selbst wenn sie den gewandtesten Männern übertragen werden, für die Behandlung der Geschäfte nicht immer geeignet. Wenn sie sich nicht auf die Mitwirkung eines ständigen Gesandten stützen können, so scheitern sie oft wegen mangelnder Kenntnis der Verhältnisse und Personen im Staate, wohin sie abgeordnet sind.

Missionen dieser Art kommen eher zur Verwendung als Höflichkeitsbezeugung von Souverän zu Souverän, bei seltenen Anlässen, wo es sich darum handelt, grösseren Pomp zu entwickeln oder grössern Einfluss zur Geltung zu bringen.

Der ständige Gesandte kann, wofern er auf der Höhe seiner Aufgabe steht, grosse Dienste leisten, indem er die erheblichern Tatsachen, die im Bereiche der Politik vorkommen, die werdenden Entwürfe und Kombinationen im Staate, wo er sich aufhält, aufmerksam verfolgt, seiner Regierung das mitteilt, was für die heimatliche Politik von Bedeutung ist, der Regierung, bei welcher er beglaubigt ist, die nötigen Aufschlüsse erteilt und in geeigneter Weise das Interesse seiner Nation verficht. Eine ausserordentliche Sendung könnte unter keinen Umständen in gleicher Weise eine solche Tätigkeit entfalten, und es wäre zu befürchten, dass man mit ihr oft zu spät käme.

Es liegt ferner in der Aufgabe der Repräsentanten, ihre Auftraggeber genau über die moralischen und materiellen Fortschritte zu unterrichten, welche sich im Lande, das sie bewohnen, verwirklichen, alles zu sammeln, was dem Handel, der Industrie und der Landwirtschaft ihrer Landsleute dienlich sein kann, die gesetzgeberischen und administrativen Erlasse und Veröffentlichungen zu übermitteln, welche Wissenschaft und Gewerbe zu fördern geeignet sind. Diese Vorteile haben ihren Wert, und eine ausserordentliche Sendung, die nur von Zeit zu Zeit eintritt, vermöchte sie natürlich nicht zu verschaffen.

Übrigens wäre es auch nicht klug, sich beiseite zu halten, bis gerade zu dem Augenblicke, wo man an eine befreundete Macht sich zu wenden im Falle ist, mit welcher man aber vorher es nicht für nötig erachtete, beständigen Verkehr zu unterhalten, und deren Mitwirkung oder Unterstützung man nun ganz plötzlich wünschenswert finden mag. Man liefe damit Gefahr, oft unnütze Schritte zu tun.

Die Wahl der Vertreter hat auch ihre bedeutenden Schwierigkeiten, und es wäre bei uns zu befürchten, dass man in dem gegebenen Augenblicke gerade diejenigen, welche sich zur Ausführung solcher Sendungen am besten eigneten, zur Annahme und zu einer plötzlichen Ortsveränderung nicht bestimmen könnte.

Endlich mag noch darauf hingewiesen werden, dass gerade solche ausserordentliche Sendungen die öffentliche Aufmerksamkeit ganz besonders erregen, und dass das daran sich knüpfende Aufsehen wenig geeignet ist, der Mission die Wege zu ebnen oder die Schwierigkeiten zu erleichtern.

Während man also für das herkömmliche Repräsentationssystem sich ausspricht, muss man sich andrerseits in der Anwendung desselben möglichst beschränken. Die Schweiz muss sich an das unbedingt Nötige halten und hiefür nur ihre klar erwiesenen Interessen zur Richtschnur nehmen.

3. Bis zum Jahre 1866 hat sich die Schweiz auf drei Gesandtschaften beschränken können. Die Umstände haben sich seither geändert, und heute erscheint eine Vermehrung geboten.

Früher gewährleisteten unbestrittene Verträge die Neutralität und die Unabhängigkeit der Schweiz; und eine eigentümliche Staatengruppierung, die ihr kleinere Länder zu Nachbarn gab, die bei niemand Befürchtungen erwecken konnten, erleichterte ihre internationale Stellung. In den letzten 40 bis 50 Jahren hatte sich nichts ereignet, was den Zustand der Dinge an der schweiz. Grenze hätte ändern oder die Bedingungen des europäischen Gleichgewichts hätte stören können. Die Schweiz konnte sich daher lange mit zwei Gesandtschaften bei den Ländern begnügen, zu welchen sie die meisten täglichen Beziehungen und Anknüpfungspunkte hatte, die durch geschichtliche Erinnerungen, Grenzverhältnisse und Verkehr entstanden waren.

Schon das Jahr 1859 änderte diesen Zustand in Bezug auf Italien. Statt der ehemaligen Mannigfaltigkeit von Staaten und Regierungen mit ihren entgegengesetzten Absichten und Bestrebungen, welche für die Nachbarn nicht gefährlich werden konnten, hatte man nun ein einheitlich geschlossenes Italien, das, befähigt eine zahlreiche Armee aufzustellen, von nun an weit stärker und mächtiger sich darstellte.

Damit hatte die Schweiz im Osten, im Süden und im Westen drei grosse Staatskörper als Grenznachbaren.

Bis zu den Ereignissen des Jahres 1866 bot uns auch der Norden verschiedene Länder, zu welchen aus altherkömmlichen Verkehrs- und Nachbarschaftsverhältnissen vielfache und freundschaftliche Beziehungen erwachsen waren. Sie hatten das gleiche Interesse wie wir am Frieden, an der Entwicklung ihrer Einrichtungen, und fanden in dem ehemaligen deutschen Bund genügende Gewähr für ihre Sicherheit und Unabhängigkeit. Sie waren für die Schweiz ebenso wenig eine Gefahr, als die Schweiz für sie.

Heute ist Deutschland auf der Bahn der Neugestaltung; und auf den 1815 geschaffenen alten Bund ist bereits ein einheitliches Nord-

deutschland gefolgt, das als solches nach aussen auftritt und unter der Leitung einer Macht ersten Ranges steht.

Es ist vorauszusehen, dass wir an unsern Toren nicht mehr einen vielköpfigen Staatenbund, sondern eine gekräftigte Nation unter dem militärischen und diplomatischen Einfluss einer Grossmacht haben werden, welche längs der ganzen Ausdehnung unserer Nordgrenze an unser Land stösst, wo ihr Halt geboten ist.

Niemand wird nun in Abrede stellen, dass es im wohlverstandenen Interesse der Schweiz liegt, mit diesen grossen Ländermassen freundschaftliche Beziehungen und gute Nachbarschaft zu pflegen. Heute ist es an der Schweiz, gestützt auf die ihr zu Gebote stehenden politischen, moralischen und materiellen Mittel, ihrer Neutralität und Unabhängigkeit Anerkennung und Achtung zu verschaffen; denn ihre Gewähr ist nicht mehr vornehmlich im Wortlaute diplomatischer Urkunden zu suchen.

Diese Gewähr wird sich freilich im allgemeinen Interesse finden, welches, wie in der Vergangenheit, für die Erhaltung des Friedens und die Verhütung von Streitanlässen den Bestand eines neutralen und unabhängigen centralen Staates fordert: sie wird sich vielleicht auch in der Unterstützung der grossen Staaten finden, denn jeder, der an uns grenzt, hat das nämliche Interesse am Bestehenden; vor allem aber wird sie sich in unserm Willen und in unserer Kraft finden, das, was wir besitzen, intakt zu erhalten. Hiefür und da wir einer neuen Wandlung der europäischen internationalen Verhältnisse gegenüberstehen, müssen wir uns in den Stand setzen, den Anforderungen der Lage Genüge zu leisten.

In diesem Kampfe von Interessen, diesem Zusammenstosse neuer und werdender Ideen, in diesem Umbildungsprozesse muss die Schweiz auf der Hut und wachsam sein; sie muss sich über den Gang der politischen Vorgänge um sich herum genaue Auskunft verschaffen; sie muss von allem unterrichtet sein, was sie betreffen mag, damit sie ohne Unterlass bereit sei, zu handeln. In ausserordentlichen Zeiten kann man sich nicht nur auf die Mitteilungen der Presse verlassen, sondern man bedarf offizieller Organe, welche, wo nötig, im Interesse ihres Landes sprechen, schreiben und bei den andern Regierungen wirken können.

Vom allgemeinen politischen Standpunkt aus kann also die Schweiz und für die jetzige Zeit wenigstens sich einer diplomatischen Vertretung bei den grossen Nachbarmächten, die sie umgeben, nicht entschlagen.

Diese Betrachtungen zeigen zugleich, innerhalb welcher Schranken man sich zu halten hat.

Obgleich Österreich die Lombardie und Venetien nicht mehr besitzt, so sind seine Beziehungen zu der Schweiz immerhin noch beträchtlich, und es liegen noch mehrere bedeutende Fragen in Behandlung, die einer Lösung harren; es seien hier nur beispielsweise erwähnt die Rheinkorrektion, die Erledigung einiger Grenzanstände bei Finstermünz[1]), die Fortsetzung der Strasse von Martinsbruk nach Finstermünz, eine Verständigung über verschiedene Verhältnisse in Gerichts- und Polizeisachen — wie gegenseitige Anerkennung civilgerichtlicher Urteile, gleichmässige Behandlung der Gläubiger in Konkurssachen, Verfahren in Erbschaftssachen, Besteuerung, Mitteilung von Civilstandsakten, Niederlassung u. s. w.[2]) — endlich, was wichtiger ist, die Unterhandlung über den Abschluss eines Handelsvertrags. Es liegt wegen dieser Angelegenheiten im Interesse der Schweiz, bei der österreichischen Regierung einen tätigen, fähigen Agenten zu haben, der auch denjenigen Grad persönlicher Achtung besitzt, der geeignet ist, seinen Schritten eine günstige Aufnahme zu sichern. Die Sache ist heutzutage um vieles leichter, seit in allen Zweigen der österreichischen Verwaltung eine fortschrittliche Bewegung sich kund gibt und die Regierung wirklich für eine befriedigende Lösung einiger dieser Fragen eine entschieden günstige Gesinnung gezeigt hat. Die Angelegenheit der Rheinkorrektion ist, als zu den Grenzverhältnissen gehörend, dem Ministerium des Äussern zugewiesen worden, und man hat allen Grund zu hoffen, dass sie einen wohltätigen Impuls erhalten wird.[3]) Betr. den Handelsvertrag sind Konferenzen eröffnet, und wenn einer baldigen Lösung Hindernisse sich entgegenstellen sollten, so werden sie kaum in erster Linie vom Ministerium herrühren.[4])

Soviel über die Geschäfte. Allein auch in politischer Beziehung lassen die grosse Bedeutung, welche Österreich hat, und die Stellung, welche es im europäischen Systeme einnimmt, es als in unserm Interesse liegend erscheinen, mit dieser Macht die alten freundschaftlichen Beziehungen fortzupflegen.

Gegenüber Italien, das in so grosser Ausdehnung die Schweiz begrenzt, musste das Bedürfnis sich mit dem Eintritt der neuen Ordnung der Dinge fühlbar machen, dort eine diplomatische Vertretung zu haben. Man empfand übrigens bald die Wirkungen der Einführung einer libe-

---

[1]) Vgl. Vertrag zwischen der Schweiz und Österreich über die Regulierung der Grenze bei Finstermünz vom 14. Juli 1868. A. S. IX 570.

[2]) Vgl. Vertrag zwischen der Schweiz und Österreich zur Regelung der Niederlassungsverhältnisse u. a. vom 7. Dez. 1875, A. S. n. F. II 148.

[3]) Vgl. den Staatsvertrag zwischen der Schweiz und Österreich über die Rheinregulierung vom 30. Dez. 1892, A. S. n. F. XIII 559.

[4]) Vgl. Handelsvertrag zwischen der Schweiz und Österreich-Ungarn vom 14. Juli 1868, A. S, IX 576.

ralen und fortschrittfreundlichen Leitung der Staatsgeschäfte in diesem Lande. Schon am 5. Okt. 1861 wurde eine Übereinkunft über die Bereinigung der Grenze zwischen der Lombardei und dem Kt. Tessin auf einigen streitigen Punkten abgeschlossen.[1]) Die zwischen den beiden Regierungen ausgewechselten Erklärungen haben die mit dem Königreiche Sardinien abgeschlossenen Verträge auf alle Provinzen des Königreichs Italien ausgedehnt.[2]) In der Übereinkunft vom 30. Nov. 1862 haben die beiden Staaten die Teilung der von den Bistümern Como und Mailand herrührenden Güter bewerkstelligt und damit den Austrag der Ablösung des schweiz. Gebiets von besagten Bistümern gefördert, indem sie für die Unterhandlungen mit dem heil. Stuhl den Boden vorbereiteten.[3]) Die Grenzanstände zwischen Graubünden und Italien haben durch die Übereinkünfte vom 27. Aug. 1863 und 22. Aug. 1864 eine für beide Teile befriedigende Erledigung gefunden.[4]) In den Jahren 1865 und 1866 fanden mit Italien lebhafte Unterhandlungen statt für den Abschluss verschiedener Verträge, als: eines Handelsvertrags nebst Tarif, der provisorisch auch in Kraft gesetzt wurde, eines Niederlassungsvertrages und einer Konsularkonvention, eines Auslieferungsvertrages und einer Übereinkunft zum Schutze des schriftstellerischen und künstlerischen Eigentums. Die Unterhandlungen sind einem Abschlusse nahe geführt worden, und an dem Gelingen ist nicht zu zweifeln.[5]) Diese Beispiele zeigen, dass den Beziehungen zu Italien positive Ergebnisse entsprungen sind. Angesichts dessen, was zu tun bleibt, der Fragen, die auf der Tagesordnung sind, und derjenigen, die beständig neu auftauchen, erachten wir, dass die Vornahme einer Veränderung in der Vertretung bei Italien unzuträglich sein würde. Überdies machen die Stellung Italiens in Europa und unsere politischen Beziehungen zu diesem Lande die Erhaltung des Bestehenden ratsam. Die Rolle, zu der Italien berufen sein kann, ist der Art, dass sie für die Schweiz und für die Verteidigung ihrer Neutralität die ernstesten Folgen haben dürfte. Es muss dem BR daran liegen, den Wandlungen zu folgen, welche die äussere Politik Italiens erleiden mag, indem daraus später, wie aus der Haltung Österreichs, für die Schweiz eine sehr verschiedene Lage erwachsen kann.

Über die diplomatische Vertretung in Frankreich sind nur wenige Worte zu sagen, indem die laut gewordenen Zweifel diese Gesandt-

---

[1]) Vgl. A. S. VII 211.
[2]) Vgl. A. S. VII 374, 376.
[3]) Vgl. A S. VII 609, IX 347.
[4]) Vgl. A. S. VIII 430.
[5]) Vgl. die verschiedenen Verträge der Schweiz mit Italien vom 22. Juli 1868, A. S. IX 657 (Handelsvertrag), 680 (Urheberrechtvertrag), 706 (Niederlassungsvertrag), 732 (Auslieferungsvertrag).

schaft nicht berührt haben. Sie ist die älteste und ihre politische Wichtigkeit lässt sich nicht in Frage stellen. Die ausgezeichneten Dienste, welche sie so vielen verschiedenartigen, öffentlichen und Privatinteressen geleistet hat, sind der beste Beweis ihrer Nützlichkeit. In gewöhnlichen Zeiten sowohl, wie bei den jetzt noch so wenig fest geordneten Zuständen Europas könnte man der Gesandtschaft in Frankreich nicht entbehren; sobald man nicht alle aufheben will, so muss diese in erster Linie beibehalten werden.

Die Neugestaltung Deutschlands unter dem Einflusse Preussens hat den Schwerpunkt der deutschen Angelegenheiten nach Berlin verlegt. Preussen war schon eine der europäischen Grossmächte, allein es hat infolge des Krieges von 1866 noch grössere Bedeutung gewonnen. In materiellen Fragen schaffen Verträge Gemeinsamkeit der Interessen mit den süddeutschen Staaten. Diese stehen zwar ausserhalb des Bundes; aber in einigen Beziehungen bilden jetzt schon die deutschen Länder eine Gesamtheit, und das ist eine Tatsache von zu grosser Tragweite und würde einen zu bedeutenden Einfluss auf die Geschicke der andern Länder ausüben, als dass die Schweiz ihrerseits daran nicht irgend welchen Entschluss knüpfen müsste. Dieser Entschluss ist nichts anderes, als sich in Deutschland vertreten zu lassen.

Alle Dienste, welche eine Vertretung in gewöhnlichen Zeiten durch Mitteilungen aus dem Bereiche der Politik und der Verwaltung, durch solche aus dem Gebiete der Wissenschaft, des Handels, der Gewerbe und der Geschäfte überhaupt leisten kann, werden hier ein weites Feld der Tätigkeit finden.

Man erinnert sich der Unterhandlungen, die 1865 behufs Abschluss eines Handelsvertrages zwischen der Schweiz und dem Zollverein stattgefunden und zu einem Entwurfe geführt haben, von dem man für beide Teile günstige Wirkungen erhoffte, obgleich darin nicht allen Wünschen hat Rechnung getragen werden können. Im Augenblicke, wo dieser Vertrag den eidg. Räten zur Genehmigung unterbreitet werden sollte, erhielt der BR die Nachricht, dass drei Staaten des Zollvereins: Preussen, Sachsen und das Grossherzogtum Hessen, die schliessliche Zustimmung zur Unterzeichnung nicht gegeben hätten. Der Grund dieser Weigerung lag in einigen Einzelbestimmungen, deren Änderung diese Staaten wünschten; der Vertragstarif jedoch wurde provisorisch in Kraft gesetzt. Begreiflich ist dies ein Verhältnis, das eine Regelung erheischt. Eine der wichtigen Aufgaben des schweiz. Gesandten wird es daher sein, die Verhandlungen wieder aufzunehmen, um sie einem guten Ende entgegenzuführen und sich nebstdem zu bemühen, etwelche Zugeständnisse gegenüber den dringenden Begehren der schweiz. weinbauenden Kantone zu erlangen. Die Wiederaufnahme dieser Verhand-

lungen wird erfolgen, sobald die Neugestaltung des Zollvereins vollendet sein wird.[1])

Mit dem deutsch-österreichischen Postverein sind seit einiger Zeit Unterhandlungen vorbereitet, die nächstens eröffnet werden können. An diesen für die Schweiz teilzunehmen, wird eine weitere Aufgabe des Gesandten sein.[2])

Endlich kommen zu diesen geschäftlichen Angelegenheiten auch politische Rücksichten. Deutschland kann bei künftigen Ereignissen eine zu grosse Rolle spielen; es steht in zu vielfachen Berührungen zu der Schweiz, als dass diese nicht, was von ihr abhangt, tun sollte für die Entwicklung ihrer altherkömmlichen Beziehungen zu den Staaten, welche Deutschland bilden.

Das ist das Mass, auf welches der BR für jetzt die diplomatische Vertretung der Schweiz im Auslande beschränken möchte.

4. Man hat mitunter auch von andern Ländern gesprochen, bei denen sich die Schweiz vertreten lassen könnte.

Vielleicht geböte eine gewisse politische Konvenienz, weiter zu gehen und sich, in Anwendung der Reziprozität, wenigstens bei den Staaten, welche in der Schweiz Gesandtschaften halten, vertreten zu lassen. Es wäre das allerdings nützlich; allein man weiss überall, dass die Schweiz vermöge ihrer finanziellen und politischen Einrichtungen nicht in der Lage ist für die Erweiterung ihrer Vertretung im Auslande Opfer zu bringen, welche ausser Verhältnis zu demjenigen stünden, was sie auf ihre innere Verwaltung verwendet. Man hat ihr denn auch nie zugemutet, da Gesandtschaften zu halten, wo sie hiefür nicht ein genügendes Interesse fand, und wo sie, dank insbesondere dem freundschaftlichen und wohlwollenden Entgegenkommen der auswärtigen Regierungen, dem Bedürfnisse in anderer Weise genügen konnte. Die Schweizer haben darunter, dass man zuweilen die diplomatische Etikette ausser Acht gelassen, nicht zu leiden gehabt, und gegenüber uns ist daraus eine Übung entstanden, von der unsererseits, glauben wir, nicht abgewichen werden sollte, so lange daraus Vorteile erwachsen.

Immerhin hatte man diesfalls in Europa besonders England und Russland, in der neuen Welt die Vereinigten Staaten von Nordamerika im Auge.

Die Stellung und der Einfluss der beiden erstern als europäische Grossmächte sind bekannt, und das Interesse, das sie an unserm Lande

---

[1]) Vgl. den Handels- und Zollvertrag zwischen der Schweiz und dem deutschen Zoll- und Handelsverein vom 13. Mai 1869, A. S. IX 888.

[2]) Vgl. den Postvertrag zwischen der Schweiz und dem Norddeutschen Bund, Bayern, Würtemberg und Baden vom 11. April 1868, A. S. IX 399. und Postvertrag zwischen der Schweiz und Oesterreich-Ungarn vom 15. Juli 1868. A. S. IX 612.

nehmen, hat sich noch jedesmal gezeigt, wo der Anlass dazu sich darbot. Ihre geographische Lage aber ist nicht der Art, dass sie die Fragen, welche uns berühren mögen, in so unmittelbarer Weise beeinflussen, wie die an uns grenzenden Staaten.

Wir pflegen allerdings mit ihnen zahlreiche Beziehungen, welche wir noch weiter sich ausdehnen zu sehen wünschen. In beiden Ländern sind auch viele Schweizer niedergelassen, denen die Anwesenheit eines Repräsentanten nur von Nutzen sein könnte. Die Tätigkeit der Konsuln hat indessen in den meisten Fällen genügt, und in andern Fällen wurden mit Erfolg die guten Dienste der Vertreter dieser Mächte in der Schweiz angesprochen, welche sie jedesmal, wo darum nachgesucht wurde, mit Zuvorkommenheit gewährt haben. Die schweiz. Generalkonsuln in London und in St. Petersburg haben unbeanstandet mit den Ministerien in offiziellen Verkehr treten können. Der BR sieht demnach keine genügenden Gründe, um über den hievor gezeichneten Rahmen hinauszugehen.

Die Frage einer Vertretung in den Vereinigten Staaten Nordamerikas ist vor einigen Jahren aufgeworfen worden. Der BR hat darauf in seinem Geschäftsberichte vom Jahr 1865 mit folgenden Worten hingewiesen:

Die nordamerikanische Union ist der einzige grosse Staat mit republikanischen, den unsrigen entsprechenden Einrichtungen; sie ist das Ziel weitaus der meisten Schweizer, welche jenseits des Meeres eine neue Heimat sich gründen wollen; sie gehört zu den ersten Abnehmern der Erzeugnisse schweiz. Gewerbefleisses. Bei der Mannigfaltigkeit und dem Umfange aller dieser Beziehungen ist es erklärlich, dass wiederholt schon aus den Vereinigten Staaten der Wunsch kund gegeben worden ist, dass die Schweiz in Washington sich diplomatisch vertreten lasse, und der frühere amerikanische Gesandte in der Schweiz, Theod. S. Fay, hat schon im Jahre 1859 dem Bundesrate sein Bedauern darüber ausgesprochen, «dass, während in der Schweiz eine amerikanische Gesandtschaft so viele Jahre bestanden habe, dieser Akt internationaler Höflichkeit (international comity) nicht erwidert worden sei!» Die persönlichen Beziehungen des frühern wie des jetzigen Generalkonsuls der Eidg. zu den leitenden Männern in Washington haben allerdings ermöglicht, dass die letzten beiden Inhaber dieses Amtes die schweiz. Interessen, trotz ihrer Stellung als einfache Handelskonsuln, in trefflicher Weise wahrnehmen konnten und der Mangel einer einflussreichen diplomatischen Vertretung sich bisher kaum fühlbar gemacht hat. Dieser Umstand hatte aber auch zur Folge, dass unsere ausgewanderten Landsleute und nicht minder unsere Landeseinwohner für die Besorgung von Geschäften jeder Art vorzugsweise an dieses Konsulat sich wenden und dadurch, namentlich seit dem Beginn des

nunmehr beendigten Bürgerkrieges, die Amtsobliegenheiten des Generalkonsuls dermassen sich mehrten, dass in Bezug auf den Geschäftsumfang sein Amt einer eigentlichen Gesandtschaft füglich an die Seite gestellt werden kann. Dabei sind wir von Landsleuten, die mit den Verhältnissen vertraut sind, darauf aufmerksam gemacht worden, dass, wenn schon die Unionsbehörden in zuvorkommendster Weise dem Inhaber dieses Konsulats alle möglichen Rücksichten zu Teil werden lassen und ihn in mancher Beziehung selbst den diplomatischen Vertretern gleichstellen, er gerade dadurch persönlich mitunter in eine etwas schiefe Stellung versetzt werde, die einem Manne von seinem Einflusse selbst bei der grössten Anspruchslosigkeit höchst unangenehm sein müsse. Die Wiederherstellung sicher geordneter Zustände wird der weitern Entwicklung unserer Beziehungen zu den Vereinigten Staaten neuen Aufschwung geben; sie erweisen sich aber jetzt schon als gewichtig genug, um die Zweckmässigkeit einer diplomatischen Vertretung der Schweiz beim mächtigsten Freistaat der Erde ins Auge zu fassen.

In einer dem BR im Jahre 1866 eingereichten Denkschrift, die unterzeichnet ist von mehr als tausend Schweizern in Amerika, wird zur Begründung des Begehrens um eine diplomatische Vertretung folgendes vorgebracht:

a. die grosse Zahl der in den Vereinigten Staaten angesiedelten Schweizer, die ungeheure Ausdehnung des Ländergebietes, welche eine nachdrucksame Unterstützung von Seite des ersten Vertreters ihres Landes nötig macht;

b. die Ansprüche, deren Erledigung durch die amerikanische Regierung auf Grund während des letzten Krieges erlittener Schädigungen die Schweizer noch zu fordern haben;

c. der Generalkonsul in seinem Verkehr mit der Regierung sei weniger günstig gestellt, als ein diplomatischer Agent es wäre;

d. die zahlreichen Handelsverbindungen mit Nordamerika und die Reklamationen, welche daraus erwachsen können, z. B. mit Bezug auf das Zollwesen;

e. die politische Lage Europas und die geringe Gewähr, welche sie für die Erhaltung des Friedens bietet, was engere Beziehungen zu der Regierung in Washington für die Schweiz nur als äusserst vorteilhaft erscheinen lasse.

Diese Denkschrift scheint jedoch dem BR nicht darnach angetan, die Dringlichkeit der Frage zu beweisen.

Die Konsuln sind in Amerika auch heute noch nicht ungünstig gestellt, wo es sich darum handelt, bei den etwa vorkommenden administrativen und gerichtlichen Fällen rechtzeitig und mit Erfolg einzuschreiten, und zwar gerade wegen der grossen Entfernung der ein-

zelnen Staaten. Wenn eine wirksamere Inschutznahme diesfalls nötig wird, was gegenüber einem Lande, wo Verwaltung und Rechtspflege ihren geregelten Gang haben, mit Sorgfalt erwogen werden will, so müsste man vielleicht auch eine Vermehrung der Konsuln oder wenigstens eine möglichst rationelle Verteilung der Konsulate, womit sich der BR in der Tat beschäftigt, ins Auge fassen.

Der BR hat sodann keinen Grund anzunehmen, dass die Schweizer in bezug auf ihre Entschädigungsansprüche wegen Kriegsbeschädigung nicht eben so gut gehalten werden wie die Einheimischen.

Betr. die Wirksamkeit des Generalkonsuls ist zu bemerken, dass sie, dank seinen persönlichen Eigenschaften und dem wohlwollenden Entgegenkommen der amerikanischen Regierung, immer so erfolgreich gewesen ist, als man es wünschen konnte. Auch die amerikanische Gesandtschaft in Bern hat ihre guten Dienste nicht verweigert, wenn sie darum angesprochen wurde, so dass in der Tat die Geschäfte nicht gelitten haben. In dieser Hinsicht kann so wenig als in bezug auf die Interessen des Handels und der Auswanderung von Dringlichkeit gesprochen werden.

Der BR anerkennt vollkommen das Gewicht der vorgebrachten politischen Erwägungen, und er hat auch selbst schon darauf hingewiesen. Er würdigt sie heute nicht minder, und er setzt immer grossen Wert auf die Beziehungen der Schweiz zu der Regierung der amerikanischen Republik. Er ist weit davon entfernt, die Bedeutung der moralischen Unterstützung eines so grossen Volkes zu einer Zeit, wo die öffentliche Meinung eine solche Macht hat, zu verkennen. Nichtsdestoweniger hält er nicht dafür, auf die Errichtung einer diplomatischen Vertretung in Washington antragen zu sollen. Seiner Ansicht nach ist die Frage für den Augenblick offen zu lassen.

Die Bedürfnisse, denen in Europa zu genügen ist, sind näherliegend und, wir können es sagen, ohne irgend welche Empfindlichkeit zu verletzen, für die Schweiz von grösserer Wichtigkeit, so lange wenigstens Amerika nach aussen an seiner herkömmlichen Politik festhält. Dort ist nichts gefährdet; den Umständen ist in angemessener Weise Genüge getan, und der BR hofft, dass der Eifer, die Hingebung und die Tätigkeit seines Generalkonsuls, denen er seine volle Anerkennung zollt, wie bisher so auch in Zukunft in erfolgreicher Wirksamkeit für das Interesse des Landes und unserer Angehörigen sich bewähren werden. Inzwischen soll nichts unterlassen werden, was durch bessere Einrichtung der Konsulate, Änderungen in ihren Befugnissen und Sorgfalt in der Wahl der Personen getan werden kann, um den Bedürfnissen bestmöglichst zu entprechen. Man dürfte auch die Entschädigung des Generalkonsuls insoweit erhöhen, dass er wenigstens für seine Auslagen vollständig gedeckt würde. Damit gewinnt die Frage Zeit zur Reife,

und eine wohl vorbereitete Lösung kann im geeigneten Augenblicke erfolgen.

Man darf nicht vergessen, dass eine Vermehrung der diplomatischen Vertretung durchaus nicht volkstümlich ist, und dass sie vom Lande nur dann gutgeheissen wird, wenn höhere Rücksichten sie rechtfertigen; denn man ist geneigt, den Fortschritt in einer weitern Entwicklung des Konsularwesens zu erblicken. Diese höhern Rücksichten bestehen nun aber zur Zeit gegenüber Amerika nicht wie in Europa. Darum und im Hinblicke auf die erst 1867 errichtete neue Gesandtschaft in Berlin hält der BR dafür, dass keine Dringlichkeit bestehe, weiter zu gehen, und dass es für den Augenblick bei dem Geschehenen sein Verbleiben haben soll.

5. Diese Auseinandersetzungen führen den BR zu dem Schlusse, es sei unter obwaltenden Umständen die Zahl der schweiz. Gesandtschaften im Auslande auf vier festzusetzen, nämlich in jedem der grossen Länder, welche die Grenze der Schweiz berühren.

Der BR beantragt der BVers. jedoch nicht, sachbezüglich eine gesetzliche Bestimmung zu erlassen, denn es handelt sich hier nicht um einen Gegenstand, über den zum voraus für die Zukunft bindende Schlussnahmen gefasst werden können. Es kann sich hier nicht darum fragen, Stellen mit ständigem Charakter zu errichten, wie bei Beamtungen der innern Verwaltung, sondern es handelt sich um eine auf Konvenienzen beruhende und der Veränderlichkeit unterliegende Einrichtung.

Das Wichtigste in der Sache ist nicht die Frage, wie viele diplomatische Stellen man durch Gesetz oder Beschluss errichten wolle, sondern was die politischen Interessen der Schweiz unter gegebenen Umständen erheischen.

Damit will der BR durchaus nicht sagen, dass es gut wäre, von heute auf morgen urplötzlich zu ändern, was man am Vorabend beschlossen hat. Was er sagen will, ist vielmehr, dass die Sache mit den auswärtigen Beziehungen zusammenhängt, und dass man sich durchaus freie Hand behalten muss, um sich, soweit möglich, auf die Höhe der Erfordernisse stellen zu können.

Mit andern Worten: es handelt sich um ein Verhältnis, das wie bisher mit dem jährlichen Voranschlage zu regeln ist, wobei jeweilen auf das, was dem Lande frommt, Rücksicht genommen werden kann.

Die verschiedenen Gesandtschaften sind also in Wirklichkeit eine provisorische Einrichtung, und dieses Provisorium, das mitunter ausdrücklich betont worden ist, liegt schon in der Natur der Sache.

Der BR beschränkt sich daher betr. die diplomatische Vertretung der Schweiz im Auslande auf den Antrag, die BVers. möge seinen Schlüssen beipflichten, mit dem Vorbehalte, fernerhin die Zahl der Ge-

sandtschaften festzustellen, welche der BVers. jeweilen durch die politischen Interessen der Schweiz als geboten erscheinen mag.

Die BVers. trat mit Beschluss vom 18. Juli 1867 der Auffassung des BR bei. Indem die Komm. des StR zur Prüfung der Geschäftsführung des BR im Jahre 1867 dies in ihrem Ber. vom 16. Juni 1868 (Vigier) konstatiert, setzt sie folgende sonderbare Bemerkung bei:

> Die Komm. hat gesehen, dass vom BR dem schweiz. Geschäftsträger in Wien eine ausserordentliche Ausgabe von Fr. 2000 für Repräsentationskosten und Reise nach Pest bei Anlass der Festlichkeiten der Krönung des Kaisers von Österreich als König von Ungarn bewilligt wurde. Dieser Vorgang veranlasst die Komm. zu der Bemerkung, dass nach ihrem Dafürhalten solche Ausgaben sich nicht durch gewichtige Motive rechtfertigen lassen, und dass in Zukunft die Vertreter der Eidg. sich der Teilnahme an solchen Feierlichkeiten enthalten sollten, welche für die Schweiz bedeutungslos sind und dabei im Widerspruch mit den ihren republikanischen Staatseinrichtungen zu Grunde liegenden politischen Grundsätzen stehen. B 1868 II 536. 745.

Im Jahre 1868 wurde an Stelle des zurücktretenden Dr. J. Heer der eidg. Oberst H. Hammer aus Solothurn vom BR zum ausserordentlichen Gesandten und bevollmächtigten Minister beim Norddeutschen Bund, bei den süddeutschen Staaten Bayern, Württemberg und Baden, sowie beim Grossherzogtum Hessen ernannt (5. Aug.); gleichzeitig beförderte der BR den schweiz. Geschäftsträger in Wien, v. Tschudi, zum ausserordentlichen Gesandten und bevollmächtigten Minister, nachdem er schon am 28. Febr. dem schweiz. Generalkonsul in Washington, John Hitz von Davos und Klosters, den Charakter eines politischen Agenten[1] erteilt hatte, B 1869 I 1020.

Diese verhältnismässig bedeutenden Änderungen in dem so wenig zahlreichen Personal des schweiz. diplomatischen Korps veranlasste die Komm. des NR zur Prüfung der Geschäftsführung im Jahre 1868 (Vorsitzender: Stämpfli) zu verschiedenen Bemerkungen (Ber. vom 9. Juni 1869, B 1869 II 239, 241). Zwar sah sie sich nicht in der Lage, über das Vorgegangene einen eigentlichen Tadel auszuspre-

[1]) Der Zweck war hierbei, dem schweiz. Generalkonsul in Washington den Zutritt beim Staatssekretär und den andern Chefs der Ministerialdepartemente der amerikanischen Regierung zu erleichtern. Der BR erreichte diesen Zweck nicht, weil das Kabinett von Washington den diplomatischen Charakter des eidg. Generalkonsuls nie anerkannt hat, indem die Funktionen eines «politischen Agenten» in keine der vier Klassen der diplomatischen Agenten fallen, die das internationale Recht kennt; B 1881 IV 473.

chen; sie betonte jedoch, dass der dermalige Zustand mit der BV von 1848 schwer vereinbar sei. Diese weise in Art. 74 Ziff. 3 die Wahl der eidg. « Repräsentanten » der BVers. zu, und es dürfte der Charakter eines Vertreters der Eidg. auch nur einem von der BVers. Gewählten zukommen. Nun sei aber tatsächlich die ganze eidg. Vertretung im Auslande lediglich vom BR ernannt, und zwar ohne dass die Stellung der betr. Vertreter, ihre Verantwortlichkeit, ihre Amtsdauer u. s. f. irgendwie gesetzlich geregelt wäre. Eine solche Normierung dürfte sich um so eher empfehlen, als die Sache offenbar den Charakter einer dauernden Institution angenommen habe, und die Massregeln von 1868 darauf hinzudeuten scheinen, es liege in der Absicht des BR, dieselbe eher weiter zu entwickeln und auszudehnen, als zu beschränken oder fallen zu lassen.

Gestützt auf diese Bemerkungen wurde der BR durch BBeschl. vom 24. Juli 1869 eingeladen, der BVers. Bericht und Antrag vorzulegen, ob und inwiefern die Organisation der diplomatischen Vertretung der Schweiz im Auslande im Wege der Gesetzgebung zu ordnen sei. A. S. IX 875.

Durch BBeschl. vom 21. Dez. 1872 wurden im Anschluss an die Budgetberatung die Gehalte der vier schweiz. Gesandtschaften im Auslande (Paris 50,000 Fr., Wien, Berlin, Rom je 40,000 Fr., hierin eingeschlossen die Kosten des Gesandtschaftspersonals und des Gesandtschaftsdienstes, B 1872 III 659) festgesetzt, A. S. XI 23. Die Erledigung des Postulates vom 24. Juli 1869 verschob der BR zunächst mit Rücksicht auf die kriegerischen Ereignisse der Jahre 1870 und 1871, dann mit Rücksicht auf die Revision der BV (B 1872 II 77, 1873 II 852). Nachdem ihm dasselbe hierauf durch BBeschl. vom 5. Juli 1876 in Erinnerung gebracht worden war, A. S. n. F. II 382, Postl-Slg. n. F. 88, legte er der BVers. mit Botsch. vom 28. Sept. 1877 den verlangten Ber. und Antrag vor. Dem Antrag des BR entsprechend liess die BVers. mit BBeschl. vom 14. Febr. 1878 das Postulat fallen.

Über die Frage, ob die Organisation der diplomatischen Vertretung der Schweiz im Auslande, insbesondere die Wahl, die Amtsdauer und die Charakterisierung der einzelnen diplomatischen Vertreter auf dem Wege der Gesetzgebung zu ordnen sei, äussert sich der BR in genannter Botsch. wie folgt:

Nach der Ansicht der Komm. des NR des Jahres 1869 wären korrekter Weise die schweiz. Gesandten im Auslande als « eidg. Re-

präsentanten» zu betrachten und demgemäss, nach dem unzweideutigen Wortlaute des Art. 74 der BV von 1848, die Wahl derselben der vereinigten BVers. zuzuscheiden. Die Frage aber, ob wirklich der Ausdruck «eidg. Repräsentanten» auch die diplomatischen Vertreter im Auslande in sich begreife, war eine alte, niemals völlig ausgetragene Kontroverse; allein zur Zeit hat sie aufgehört, eine praktische Bedeutung zu besitzen. Bei der Revision der BV im Jahre 1874 wurde der Begriff der «eidg. Repräsentanten», eben weil er vieldeutig und unsicher erschien, gänzlich ausgemerzt.[1]) Gegenwärtig ist, auf der Grundlage der geltenden BV, in keiner Weise zweifelhaft, wem die Wahl der auswärts zu entsendenden diplomatischen Vertreter zusteht; denn indem der Art. 85 die Wahl derselben der BVers. nicht zuscheidet, trifft für sie der Art. 102 Ziff. 6 zu, welcher sagt, dass der BR alle diejenigen Wahlen zu treffen hat, welche nicht der BVers. und dem BGerichte oder einer andern Behörde übertragen werden.

Allerdings ist dabei ein Punkt nicht zu übersehen: der zitierte Art. 85, Ziff. 4, scheidet der BVers. direkt nur die Wahlen des BR, des BGerichts, des BKanzlers und des Generals der eidg. Armee zu; aber er fährt dann fort:

> Der BGesetzgebung bleibt vorbehalten, auch die Vornahme oder Bestätigung weiterer Wahlen der BVers. zu übertragen.

Da die Gesetzgebung bis jetzt von diesem Vorbehalte mit Bezug auf die Wahl der Gesandten keinen Gebrauch gemacht hat, so ist zur Zeit kein Zweifel mehr darüber gestattet, dass dieselbe dem BR zusteht; ebenso zweifellos ist es auch, dass jeden Augenblick hierüber im Sinne des zitierten Vorbehaltes anders statuiert und die Wahl selbst oder wenigstens die Bestätigung derselben der BVers. zugeschieden werden kann. Es frägt sich sonach: soll eine solche Neuerung eingeführt werden?

Nach der Ansicht des BR würde sich eine solche Neuerung nicht als eine zweckmässige empfehlen:

Das Verhältnis der Regierung eines Landes zu ihren diplomatischen Vertretern im Auslande ist ein durchaus eigentümliches und charakterisiert sich insbesondere dadurch, dass das vollste Vertrauen zwischen beiden Teilen herrschen muss[2]); eine diplomatische Vertretung, von welcher die Regierung befürchten muss, dass sie anderweitigen — z. B. politischen oder Partei-Einflüssen aus dem Heimatlande zugänglich wäre, der man eben deshalb nicht jederzeit und mit vollem Vertrauen auf ab-

[1]) Der Ausdruck blieb immerhin stehen in Art. 12 der BV, ferner hat das Budget des politischen Dep. eine Rubrik: Eidgenössische Repräsentanten und Kommissarien, vgl. z. B. B 1902 V 79.

[2]) Zur Illustration der folgenden Ausführung ist auch auf den Fall Bourcart-Carlin-Pioda aus dem Jahre 1902 hinzuweisen; vgl. B 1902 IV 185, V 463, 480, oben S. 418 ff.; Hilty im Politischen Jahrbuch a. O., XVI S. 474 ff.

solute Diskretion die delikatesten Mitteilungen machen dürfte, wäre ein Instrument, das gerade in den Fällen, wo es sich am meisten nützlich erweisen sollte, praktisch unbrauchbar wäre. Dieses Verhältnis, das in der Natur der Sache und des Dienstes, den die Diplomatie überhaupt zu leisten hat, begründet ist, lässt es als durchaus unerlässlich erscheinen, dass es der Regierung freistehe, die Männer ihres Vertrauens nach eigenem, freiestem Ermessen an den ihr geeignet scheinenden Platz zu stellen; die Intervention einer gesetzgebenden, überhaupt einer durch mancherlei besondere Gesichtspunkte geleiteten grossen politischen Versammlung, sei es dass sie die Beherrschung der Wahl direkt oder bloss durch den Vorbehalt eines Bestätigungsrechtes in ihre Hand nähme, würde wenigstens die Möglichkeit begründen, dass die Wahl auf Persönlichkeiten fiele, denen die Regierung nicht mit dem vollen Vertrauen gegenüberstände, wie die Natur des Verhältnisses es erfordert, und man geht schwerlich zu weit, wenn man behauptet, dass in einem solchen Falle die Aufhebung des Gesandtschaftspostens sich, dem Fortbestehen unter den erwähnten Voraussetzungen gegenüber, empfehlen würde . . .

Kann es sich nicht empfehlen, die Wahl der diplomatischen Vertreter in andere Hände zu legen, als in diejenigen, in denen sie nach der BV, so lange das Gesetz nichts anderes verfügt, ohnehin liegt, so muss sich der BR auch gegen die Einführung einer festen Amtsdauer für die Gesandten aussprechen. Es ist durch die skizzierte eigentümliche Natur des Verhältnisses geboten, dass die Regierung, welche ihre Vertreter als die Männer ihres Vertrauens ernennt, dieselben auch fortwährend in ihrer Hand behält und demgemäss in der Lage ist, sie jederzeit von ihrer Stelle abzuberufen, wenn sie dies im Interesse des Dienstes und des Landes für notwendig erachtet. Der BR ist zwar auch denjenigen Beamten gegenüber, welche auf eine feste Amtsdauer gewählt sind, ermächtigt, sie durch motivierten Beschl. vor Ablauf der Amtsdauer abzuberufen; aber die Voraussetzung dazu ist eine fortgesetzte Pflichtversäumnis oder überhaupt eine strafbare Vernachlässigung ihrer Obliegenheiten; die daherige Abberufung ist daher immer als eine Strafe aufzufassen, die, je höher der Entlassene gestanden hat, einen um so empfindlicheren Charakter an sich trägt. Bei einem diplomatischen Vertreter hingegen ist der Fall sehr wohl denkbar, dass seine Abberufung aus Gründen notwendig würde, die ganz und gar nicht oder wenigstens nur in einem sehr geringen Grade mit einer Pflichtversäumnis von seiner Seite zusammenhängen, und die also eine so harte Massregel, wie die Entlassung im Sinne von Art. 37 und 38 des BG über die Verantwortlichkeit der Beamten vom 9. Dez. 1850 (A. S. II 157) nicht rechtfertigen würden; es kann z. B., um nur einen der denkbaren Fälle zu erwähnen, ein Gesandter durch einen, an sich nur lobens-

werten Eifer in Wahrnehmung der Interessen und der Würde seines Heimatlandes, sich in eine Lage versetzen, wo er, um einen oft gebrauchten Ausdruck zu gebrauchen, an dem Orte, wo er akkreditiert ist, einfach «unmöglich» wird, und es muss in solchem Falle unter Umständen seine Abberufung verfügt werden, um einer wachsenden Verbitterung zwischen den beidseitigen Staaten Einhalt zu tun, ohne dass doch irgend ein ausreichender Grund vorhanden wäre, den betr. Gesandten besonders zu tadeln oder empfindlich zu strafen. Ein Verhältnis, das solche Möglichkeiten zulässt, und das auf der andern Seite muss gelöst werden können, sobald das volle Vertrauen zwischen Wahlbehörde und Gewähltem sich gestört findet, duldet die feste Amtsdauer nicht, sondern muss notwendig auf der Bedingung jederzeitigen Widerrufes stehen.

Zur Zeit ist aber überhaupt keine Veranlassung vorhanden, in diese Materie gesetzgeberisch einzugreifen. Denn diejenigen Gegenstände, welche noch sonst etwa einer besondern Regulierung bedürfen könnten, wie namentlich die Bestimmung derjenigen Staaten, bei denen die Schweiz diplomatisch vertreten sein soll, und die Ziffer der Gehalte, die denselben zuzuscheiden sind — diese Punkte finden sich bereits durch den BBeschl. vom 21. Dez. 1872 (A. S. XI 23) geordnet, und es versteht sich also von selbst, dass jede Abänderung an diesem status quo nicht anders, als wieder mit Zustimmung der beiden gesetzgebenden Räte vorgenommen werden könnte. Damit erledigt sich denn auch die Frage der Charakterisierung der einzelnen schweiz. Vertreter im Auslande. Dermalen sind sämtliche Vertreter der Schweiz im Auslande, soweit sie einen eigentlich diplomatischen Charakter haben — d. h. mit Ausschluss der Konsularbeamten — mit dem Range eines «ausserordentlichen Gesandten und bevollmächtigten Ministers» bekleidet; einen höhern Rang hat die Schweiz bisher niemals verliehen und wird auch nicht in den Fall kommen, dies in der Zukunft zu tun. Das Einzige, was möglich wäre, bestände also darin, dass man einzelne unserer Gesandtschaftsposten auf die Stufe blosser «Geschäftsträger» oder «Minister-Residenten» herabschrauben würde. Es ist dies aber nicht empfehlenswert; denn erfahrungsgemäss ist die Stellung eines auswärtigen Gesandten und das Gewicht, das er zu erlangen vermag, durchaus nicht unabhängig von der Stufe, welche er in der Hierarchie des diplomatischen Korps einnimmt, und demgemäss darf man sich von einem wirklichen Gesandten immer ein grösseres Mass nützlicher und einflussreicher Wirkung versprechen, als von einem blossen Geschäftsträger. Was also dazu bestimmen könnte, einzelne Posten auf den letztgenannten Charakter herabzudrücken, das wären lediglich finanzielle Erwägungen, indem man voraussehen würde, dass für einen Geschäftsträger ein etwas mässigerer Gehalt ausreichen würde, als für einen Gesandten und Mi-

nister. Allein abgesehen davon, dass die Differenz kaum eine sehr erhebliche sein dürfte, ist zu bemerken, dass die gesetzgebenden Räte ohnehin fortwährend in der Lage sind, diese Verhältnisse in derjenigen Weise zu regeln, wie es ihren Wünschen und ihrer Anschauungsweise entspricht, indem es ihnen jederzeit freisteht, den BBeschl. vom 21. Dez. 1872, der die Gehalte regelt, zu modifizieren und dadurch den BR zu einer Veränderung in der Charakterisierung einzelner oder aller diplomatischer Posten zu nötigen.

Auch in Bezug auf andere Verhältnisse, die allfällig einer festern Regulierung bedürftig sein möchten, bedarf es z. Z. in der Schweiz keiner gesetzlichen Regelung.

Diejenigen Beziehungen, die in einzelnen andern Staaten, so in Deutschland, Österreich, Italien, Dekrete und Verordnungen über die in Frage liegenden Materien notwendig gemacht haben: die Normierung der Bedingungen zum Eintritt in den diplomatischen Dienst (Examina u. dgl.), die Verhältnisse des Avancements und der Pensionsberechtigung — diese Beziehungen bestehen für die Schweiz überhaupt nicht, weil ihr ein förmliches diplomatisches Korps im Sinne jener Staaten fehlt.[1]) Andere Verhältnisse untergeordneter Natur, z. B. betr. die Stellung der bei den Gesandtschaften verwendeten Sekretäre und Attachés[2]), die Bezüge von Taxen, die Amtstracht u. dgl., werden dagegen füglich, wie es ja auch in Betreff der Konsuln stattfindet, am besten durch den BR auf dem Wege des Reglementes geordnet.[3])

B 1877 IV 31; 1878 II 346; Übers. Verh. der BVers. Febr. 1878, Nr. 1.

Im Jahre 1881 wurde der Posten eines Generalkonsuls in Washington infolge Rücktritts des Amtsinhabers (Bankier John Hitz) vakant, B 1882 II 9. Da die Erfahrung gelehrt hatte, dass es für die Schweiz unter Umständen mit Übelständen verbunden sein kann, wenn der Inhaber eines Generalkonsulates in der Hauptstadt eines

[1]) Als Dr. Bourcart, gew. schweiz. Gesandter in London, im Jahre 1902 sich nicht nach Washington versetzen lassen wollte, blieb ihm nichts anderes übrig, als seine Entlassung aus dem eidg. Staatsdienste zu nehmen. Seinem Gesuche, er möchte unter Gewährung eines Wartegeldes zur Disposition gestellt werden, bis sich für ihn eine andere Verwendung zeige, konnte der BR nicht entsprechen, da dasselbe weder auf Rechtsgründe noch auf Billigkeitserwägungen gestützt werden konnte. Immerhin sprach ihm der BR eine Entschädigung von rund Fr. 32,000 (Entschädigung für vorzeitige Auflösung der Miete, Umzugskosten und die Hälfte eines Jahresgehaltes) zu; die Vergütung eines halben Jahresgehaltes wurde in der BVers. ausdrücklich als eine aussergewöhnliche und daher unpräjudizierliche Entschädigung erklärt; vgl. B 1902 V 480. Die Bestimmung des Art. 6 des allgemeinen Besoldungsges. von 1897, A. S. n. F. XVI 274, kann bei Gesandten weder direkt noch indirekt angerufen werden.

[2]) Vgl. jetzt das Regl. des BR vom 8. Aug. 1901, A. S. n. F. XVIII 742.

[3]) Vgl. das Konsularregl. 1875 Art. 62 ff., A. S. n. F. I 547, XVI 438.

grossen Landes, dem die Überwachung einer Reihe von Konsularkreisen obliegt, selbst Handelsmann ist, suchte der BR mit Botsch. vom 26. Nov. 1881 bei der BVers. den nötigen Kredit nach, um einen besondern Vertreter aus der Schweiz nach Washington zur Vertretung der schweiz. Interessen daselbst senden zu können, B 1881 IV 473. Den 28. Jan. 1882 kam der dem Referendum unterstellte BBeschl. betr. die Vertretung der Schweiz in Washington zu stande, in welchem für diese Vertretung ein Jahresgehalt von Fr. 50,000 ausgesetzt ist, A. S. n. F. VI 150; den 12. Mai 1882 ernannte der BR Oberst E. Frey aus Münchenstein zum ausserordentlichen Gesandten und bevollmächtigten Minister der Eidg. in Washington, B 1883 II 10.

Die Ausdehnung, welche hiedurch das schweiz. Gesandtschaftswesen erhalten hatte, ferner der Umstand, dass die den Konsulaten unter dem Titel «Entschädigungen» verabreichten Beiträge aus der Bundeskasse im Laufe der Jahre auf über 80,000 Fr. angestiegen waren (B 1881 II 171, 1884 II 597)[1]), und endlich die in der Referendumsabstimmung vom 11. Mai 1884 erfolgte Verwerfung der Zuweisung eines Beitrages von Fr. 10,000 an die Kanzleikosten der schweiz. Gesandtschaft in Washington (BBeschl. vom 15. Dez. 1883, B 1883 IV 979, 1024, 1884 II 97, A. S. n. F. VII 467) bestimmten die BVers., mit Beschl. vom 18. Dez. 1884 den BR einzuladen, die Frage zu prüfen, ob es sich empfehle, über das ganze Gesandtschafts- und Konsulatswesen der Schweiz den Räten eine Ges.-Vorlage zu unterbreiten (Postl.-Slg. n. F. 335). Den 1. Juli 1886 folgte der weitere Beschl. der BVers., nämlich: Der BR sei einzuladen, die Frage zu prüfen, ob es für Handel und Industrie nicht förderlich wäre, in gewissen Ländern Berufskonsulate zu errichten, welche über die schweiz. Handelsinteressen zu wachen, alle die Entwicklung der schweiz. Ausfuhr interessierenden Vorgänge zu kontrollieren und daherige Erkundigungen einzuziehen, sowie das Resultat derselben zusammenzustellen hätten, Postl.-Slg. n. F. 361, A. S. n. F. IX 65.

Der Vorort des schweiz. Handels- und Industrievereins fasste in dieser Angelegenheit folgende Resolution:

1. Es sei vom kommerziellen Standpunkte aus die Beibehaltung des bisherigen Konsularsystems zu empfehlen.
2. Es sei immerhin wünschenswert, dass das gegenwärtige System der Wahlkonsuln möglichst verbessert werde. Hiezu scheinen zwei Mittel beson-

[1]) Vgl. das Konsularregl. von 1875, Art. 62, A. S. n. F. I 547.

ders geeignet: Einmal möchten Konsularvertreter, welche es an der nötigen Pflichterfüllung fehlen lassen, hieran von der h. BBehörde nachdrücklich erinnert werden, und sodann sollte der Bund in Fällen, wo es angezeigt erscheint, den Konsuln die Erfüllung ihrer Obliegenheiten durch Ausrichtung entsprechender finanzieller Beiträge etwas mehr als bisanhin erleichtern.

3. Es möchten die h. BBehörden auch in Zukunft Explorationsreisen subventionieren, die sich, neben eventuellen andern Zwecken, namentlich die Förderung unserer Exportgewerbe zur Aufgabe gesetzt haben.
4. Es möchte für besondere Fälle, wenn sich nämlich hieraus für die Vertretung schweiz. Interessen ein beträchtlicher Nutzen erwarten lässt, die Ernennung von Geschäftsträgern zu vorübergehender oder bleibender Verwendung in Aussicht genommen werden. B 1893 III 69.

Es hat hierauf die BVers. auf Antrag des BR für das Jahr 1891 den Budgetposten: «Beitrag an schweiz. Konsulate», von Fr. 135,000 auf Fr. 235,000 erhöht. Der BR beabsichtigte nämlich, Berufskonsulate in Buenos-Ayres, London und Yokohama zu errichten, und auch die Konsularverwaltung der schweiz. Gesandtschaften finanziell zu unterstützen. Den 20. Febr. 1891 errichtete er eine schweiz. Gesandtschaft in Buenos-Ayres, deren Chef er den Charakter eines Ministerresidenten verlieh; den Generalkonsul in London akkreditierte er daselbst als Geschäftsträger der Eidg., später als Ministerresidenten und 1899 als ausserordentlichen Gesandten und bevollmächtigten Minister (B 1897 II 216, 1899 V 178), und das Generalkonsulat in Yokohama wurde mit einem Berufskonsul besetzt (vgl. Erste Auflage I, S. 297, B 1894 II 137—139)[1]). Da die Kreditbewilligung für das Jahr 1891 ausdrücklich nur «in ganz provisorischer Weise» bewilligt worden war, wurde in den eidg. Räten die Vorlage eines Ges.-Entw. über die Vertretung der Schweiz im Ausland wiederholt gefordert (B 1893 III 70). Mit Botsch. vom 19. Mai 1893 kam der BR dieser Aufforderung nach, indem er folgenden dem Referendum zu unterstellenden BBeschl. vorschlug:

Art. 1. Der BR sorgt gemäss den Bestimmungen der BV für die Vertretung der Schweiz im Auslande.

Er errichtet die als notwendig erachteten Posten und organisiert sie je nach den Interessen des Landes und den Anforderungen des Dienstes. Er hebt die Posten auf, deren Bestehen keinen Nutzen mehr bietet.

Art. 2. Die notwendigen Kredite werden alljährlich für jeden Posten von der BVers. kraft ihrer Budgetbefugnisse festgestellt.

Art. 3. Alle mit gegenwärtigem BBeschl. in Widerspruch

[1]) Betr. die Frage der Erhebung des Konsulates in Yokohama zu einer diplomatischen Vertretung vgl. B 1896 IV 800.

stehenden Bestimmungen, so namentlich der BBeschl. vom 21. Dez. 1872 (A. S. XI 23) und derjenige vom 28. Jan. 1882 (A. S. n. F. VI 150) sind und bleiben aufgehoben.

B 1893 III 82; vgl. B 1893 III 337.

Auf Grund dieses Beschl.-Entwurfes entstand der Beschl. der BVers. vom 27. Juni 1894 betr. ein BG über die Vertretung der Schweiz im Auslande mit folgenden Bestimmungen:

Art. 1. Die Vertretung der Schweiz im Auslande wird nach Massgabe der BV und nachfolgender Bestimmungen geregelt.

Art. 2. Die Errichtung und Aufhebung ständiger diplomatischer Vertretungen erfolgt durch die BVers. im Wege der Budgetverhandlung[1]) und nach Vorlage von Spezialbotschaften des BR.

Art. 3. Die Ernennung, Versetzung und Rangbezeichnung der diplomatischen Vertreter und ihres allfälligen Hilfspersonals, sowie die Beaufsichtigung und Organisation des Dienstes erfolgt durch den BR.

Ebenso ist die Entsendung von Kommissarien und diplomatischen Vertretern in spezieller und vorübergehender Mission Sache des BR.

Art. 4. Die Errichtung und Aufhebung der konsularischen Posten, sowie die Ernennung und Rangbezeichnung der konsularischen Agenten stehen dem BR zu.

Für Berufskonsulate und ihr allfälliges Personal finden die Bestimmungen von Art. 2 und 3 analoge Anwendung.

In der Regel bezeichnen die Honorarkonsuln selbst ihr allfälliges Hilfspersonal und sind alsdann für dasselbe verantwortlich.

Art. 5. Die Pflichten und Befugnisse, Funktionen und Gebühren der schweiz. Vertreter im Auslande werden durch Verord. des BR geregelt.

Art. 6. Alle diplomatischen und konsularischen Agenten, sowie deren Hilfspersonal stehen unter der disziplinarischen Aufsicht des BR. Er kann dieselben jederzeit abberufen, ihrer Amtstätigkeit entheben oder sie im Amte einstellen.

Art. 7. Die erforderlichen Kredite werden alljährlich für jeden einzelnen diplomatischen oder konsularischen Posten auf dem Budgetwege festgestellt nach den Ansätzen: Besoldungen, Amtsreisen, Kanzleikosten, aussergewöhnliche Ausgaben etc., und zwar die Besoldungen getrennt für jeden Beamten oder Angestellten.

Art. 8. Alle mit dem gegenwärtigen BGes. im Widerspruch stehenden Bestimmungen treten ausser Kraft.

Art. 9. (Referendumsklausel).

[1]) Bei der Beratung in den Räten war auch der Antrag gestellt worden, dass die Errichtung ständiger diplomatischer Posten im Ausland durch BBeschl. mit Referendumsvorbehalt zu erfolgen habe, und dieser Antrag als der einzig verfassungsmässig zulässige verteidigt worden.

Dieser Beschl. der BVers. unterscheidet sich von dem Vorschlage des BR hauptsächlich darin, dass er die Errichtung und Aufhebung ständiger diplomatischer oder berufskonsularischer Vertretungen der Schweiz im Ausland als Sache der BVers. bezeichnet und ihr nicht nur die Kreditbewilligung für diese Vertretungen vorbehält. Insofern haben die Ausführungen des BR in der seinen Entw. begründenden Botsch. vom 19. Mai 1893 nicht die uneingeschränkte Zustimmung der BVers. erhalten; von diesen Ausführungen des BR sind erwähnenswert folgende:

1. Nach Art. 102, Ziff. 8, der BV wahrt der BR die Interessen der Eidg. nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt. Ihm liegt somit der Entscheid über die Errichtung und die Aufhebung diplomatischer und konsularischer Posten ob, sowie die Ernennung und die Abberufung oder Absetzung der Inhaber derselben und die Bestimmung ihrer Aufgabe oder ihrer Amtsverrichtungen.

Die BVers. ihrerseits stellt gemäss Art. 85, Ziff. 10 und 11, der BV das jährliche Budget auf, genehmigt die Staatsrechnungen und übt die Oberaufsicht über die Verwaltung aus. Daraus folgt, dass ihr hinsichtlich der vom BR bezüglich der auswärtigen Angelegenheiten getroffenen oder vorgeschlagenen Massnahmen das Recht der Kontrolle, der Kritik, der Genehmigung und auch der Missbilligung zusteht. Was insbesondere die Schaffung diplomatischer und konsularischer Posten und die dafür in Betracht fallenden Geldsummen betrifft, so kann nichts ohne ihren Willen geschehen, weil sie über die Gewährung der notwendigen Kredite zu entscheiden berufen ist.

Noch weiter zu gehen in dieser Richtung, d. h. der BVers. in Anwendung von Art. 85 Ziff. 4, Abs. 2, der BV auch das Recht der Ernennung der schweiz. Agenten im Auslande zu übertragen, wäre, wie bereits in der Botsch. des BR vom 28. Sept. 1877, oben S. 623, auseinandergesetzt wurde, ein schwerer Missgriff.

Die Beziehungen zwischen der Regierung eines Landes und ihren Vertretern im Auslande sind ganz spezieller Natur; charakteristisch für dieselben ist vor allem die Tatsache, dass gegenseitig das unbedingteste Vertrauen herrschen muss. Eine Vertretung, von der die Regierung befürchten müsste, dass sie irgendwelchen vom Heimatlande ausgehenden Einflüssen, z. B. politischer oder parteipolitischer Natur, zugänglich sein könnte, wäre durchaus nicht geeignet, ihre Aufgabe richtig zu lösen. Auch besitzt nicht jeder Agent die erforderlichen Eigenschaften, um jeden beliebigen Posten zu versehen; in den meisten Fällen werden, nach der Natur der Dinge, Erwägungen ganz besonderer Art den Ausschlag geben, um einer bestimmten Persönlichkeit gerade diesen Posten

und nicht einen andern zu übertragen; derartige Erwägungen aber können unmöglich offen im Schosse einer zahlreichen gesetzgebenden Behörde diskutiert werden, will man nicht Gefahr laufen, öffentliche Interessen zu verletzen oder unter Umständen Empfindlichkeiten bei dem betreffenden Staate wachzurufen. Endlich kann in einem gegebenen Momente die Notwendigkeit eines Postens sich fühlbar machen, in der Folge aber wieder dahinfallen. Ebenso kann die Ersetzung oder Zurückberufung des Inhabers einer Stelle sich empfehlen, ohne dass denselben im übrigen ein Vorwurf trifft. Von diesen verschiedenen Gesichtspunkten aus können die diplomatischen und konsularischen Vertreter nicht als gewöhnliche eidg. Beamte angesehen werden. Die Stellen der letzteren sind durch das Gesetz geschaffen, ihre Wahl gilt für eine bestimmte Amtsperiode, und es sind ihnen für den Fall vorzeitiger Entlassung Garantien geboten. Erstere dagegen befinden sich, wie man sich ausgedrückt hat, stets in ausserordentlicher Mission.

Diese Erwägung hat der BR bereits in seiner Botsch. vom 28. Juni 1867 besonders betont, wo er bemerkte, dass diese Sache mit den auswärtigen Beziehungen zusammenhängt und dass man sich durchaus freie Hand behalten muss, um sich, soweit möglich, auf die Höhe der Erfordernisse stellen zu können, oben S. 620. Daraus zog er den Schluss, dass es sich hier um ein Verhältnis handelt, das wie bisher mit dem jährlichen Voranschlage zu regeln ist, wobei jeweilen auf das, was dem Lande frommt, Rücksicht genommen werden kann.

Heute wie damals ist dieser Schluss unwiderleglich; der Unterschied, der heute vom Budgetstandpunkte aus zwischen Gesandtschaften und Konsulaten gemacht wird, entbehrt jeder Begründung und lässt sich in keiner Weise rechtfertigen. Die Schweiz hält es aus gutem Grunde für unnötig und wertlos, Diplomaten bloss dekorativen Charakters zu unterhalten, die ausschliesslich mit der Behandlung der grossen politischen Angelegenheiten betraut wären. Sie hat deshalb die Obliegenheiten ihrer Missionschefs im Auslande in der Weise kombiniert, dass diese gleichzeitig als diplomatische und Konsularagenten fungieren. Die schweiz. Gesandtschaften beschäftigen sich nicht bloss mit Vertragsunterhandlungen und eigentlichen diplomatischen Angelegenheiten; sie sind auch, wie die einfachen Konsulate, ja in noch höherem Masse, Geschäftsbureaux, offen für einen jeden, der mit Reklamationen, Ratserholungen, Unterstützungsgesuchen u. s. w. sich an dieselben wenden will. Sie leisten also dieselben Dienste, wie die Berufskonsuln, während sie zugleich in der Lage sind, jede Art diplomatischer Mission bei dem Staate, bei welchem sie akkreditiert sind, zu übernehmen, was bei Konsuln nicht der Fall wäre. Die schweiz. Gesandtschaften unterscheiden sich somit von den schweiz. Konsulaten nur dem Titel und den Prärogativen nach, welche mit diesem Titel

nach internationalem Rechte verbunden sind; jede derselben besorgt, wie dies übrigens bei fast allen kleineren Staaten der Fall ist, zugleich auch die Funktionen eines Konsulats.

Wird das Budget des Dep. des Auswärtigen für das laufende Jahr 1893 ins Auge gefasst, so ist daraus zu ersehen, dass die Konsulatsentschädigungen die Höhe von Fr. 235,000 erreichen, inbegriffen die versuchsweise für die Berufskonsulate von Buenos-Ayres, London und Yokohama bewilligten Fr. 100,000, die Entschädigungen für die Gesandtschaften dagegen sich auf Fr. 220,000 belaufen.

Der für die schweiz. Konsulate im Jahre 1880 gewährte Kredit betrug Fr. 76,000; derselbe hat sich somit in einem Zeitraume von dreizehn Jahren mehr als verdreifacht. Während also die BVers. sich für kompetent hält, in solchem Masse auf dem Budgetwege den Betrag der Konsulatsentschädigungen zu erhöhen, wäre es wirklich unbegreiflich, wenn die geringste Änderung in den diplomatischen Entschädigungen den Gegenstand eines Ges. oder eines BBeschl. bilden müsste.

Auch die allgemeine Ansicht des schweiz. Handelsstandes spricht sich, was die Sendung von Geschäftsträgern oder Berufskonsuln ins Ausland betrifft, im Sinne voller Wahrung der Freiheit des Handelns aus. Man muss diese Agenten je nach Umständen einsetzen, versetzen und dahin senden können, wo sie im betreffenden Augenblick die grössten Dienste zu leisten in der Lage sind. Welche Verwicklungen, welche unnützen Ausgaben und welchen Zeitverlust würde die Notwendigkeit eines jedesmaligen BBeschlusses allgemein verbindlicher Natur im Gefolge haben.

Alle diese Gründe führen den BR zu der Anschauung, dass man zu der einzig der Verfassung und der Natur der Dinge wirklich entsprechenden Regel zurückkehren soll, nämlich dass die BVers. die für den Dienst der gesamten schweiz. Vertretung im Auslande nötigen Kredite auf dem Budgetwege festsetzt, gleichgiltig, ob nun diese Vertretung gemischten oder ausschliesslich konsularischen Charakter trage.

2. Der BBeschl. vom 1. Juli 1886, oben S. 627, ist s. Z. durch die verschiedenen Übelstände veranlasst worden, die man an dem von der Eidgenossenschaft befolgten System der Handelskonsuln rügen zu müssen glaubte.

Vom Standpunkte des Handels aus wird gegen die Handelskonsuln vielfach der Vorwurf erhoben, dass sie — und zwar absichtlich — aus Furcht, sie möchten sich eine Konkurrenz schaffen und ihren eigenen Handel oder ihre eigene Industrie benachteiligen, nicht alle ihnen zur Verfügung stehenden Auskünfte liefern, welche für die Entwicklung des Exportes der Schweiz von Nutzen sein könnten. Es ist von vornherein klar, dass ein derartiger Konflikt zwischen den persönlichen Interessen eines Handelskonsuls und den allgemeinen Interessen des von

ihm vertretenen Landes häufig eintreten kann, ebenso klar auch, dass es eine zu grosse Anforderung an die menschliche Uneigennützigkeit stellen hiesse, wollte man verlangen, dass in einem solchen Falle der Konsul regelmässig seinen eigenen Interessen diejenigen des Landes voransetzen solle.

Das System der Honorarkonsuln weist noch andere Unvollkommenheiten auf. Solche sind z. B. die sehr begreifliche Tatsache, dass die Honorarkonsuln in gewissen, mit dem Handel nicht in Zusammenhang stehenden Angelegenheiten, welche aber ebenfalls in ihren Geschäftskreis fallen, nicht immer die wünschenswerte Kompetenz besitzen; der geringe Eifer, den sie oft an den Tag legen, um, selbst den Behörden, die gewünschten Erkundigungen zu verschaffen, sobald dieselben einige Nachforschungen erfordern; endlich, in vielen Fällen, das Fehlen der notwendigen Disziplin, wodurch der BR des öftern gegenüber gewissen Konsularagenten, die wissen, dass sie schwierig zu ersetzen wären, sich in eine peinliche Stellung versetzt sieht.

Diese Übelstände könnten durch Einführung des Systems der Berufskonsuln vermieden oder doch wenigstens bedeutend abgeschwächt werden. Trotzdem kann die Eidg. im Prinzip ihr gegenwärtiges System der Honorarkonsuln nicht aufgeben. Es würden daraus zu beträchtliche Unkosten für sie resultieren. Auch bei Verdoppelung des gegenwärtig für die Vertretung der Schweiz im Auslande bewilligten Kredites von Fr. 455,000 würde man nicht imstande sein, ein Berufskonsulnsystem vollkommen durchzuführen, d. h. Konsulate dieser Kategorie überall da zu errichten, wo gegenwärtig schweiz. Honorarkonsuln sind. Überdies darf nicht verkannt werden, dass im grossen Ganzen die Schweiz mit ihren Honorarkonsuln keine schlechten Erfahrungen gemacht hat. Mögen sich auch hie und da die oben angeführten Übelstände fühlbar gemacht haben, so waren doch im allgemeinen die Geschicklichkeit, der Eifer und Patriotismus der Konsuln nur alles Lobes würdig. Es ist nicht zu vergessen, dass auch in Ländern, welche das System der Berufskonsuln besitzen, Klagen ähnlich den gegen die Handelskonsuln lautgewordenen durchaus nicht zur Seltenheit gehören. Auch der Berufskonsul kann nicht die Privatinitiative ersetzen und, um es so auszudrücken, als Handelsreisender im Dienste der Kaufleute oder Industriellen, die sich an denselben wenden, funktionieren. In dieser Beziehung ist vielleicht die öffentliche Meinung nicht immer genügend aufgeklärt. Der Konsul kann gewiss nur Handelsagent sein im Gesamtinteresse des Landes, das er vertritt, und darf keinenfalls seine Tätigkeit, mag diese im übrigen noch so uneigennütziger Art sein, ausschliesslich in den Dienst einiger Exporthäuser stellen. Es wäre dies eine schwere Verletzung seiner Pflichten. Endlich ist der Konsul nicht bloss Handelsagent; auf gewissen Posten hat

er in erster Linie die Aufgabe, die Interessen der in seinem Kreise niedergelassenen oder dort durchreisenden Landsleute zu wahren, Nachforschungen nach verschollenen Personen anzustellen, Gesuche um Heimatscheine, um Auskunft, um Unterstützung u. s. w. zu vermitteln. Und zwar erfordert gerade dieser Zweig der konsularischen Tätigkeit, welchem man im allgemeinen nicht die gebührende Beachtung schenkt, sehr viel Hingebung, Zeitopfer und Geduld; vgl. auch B 1893 II 681.

In der Auffassung, die Schweiz müsse ihr gegenwärtiges Konsularsystem als Regel beibehalten, wird der BR noch bestärkt durch die Erwägung, dass es in der Schweiz äusserst schwer sein dürfte, bei den gezwungenermassen bescheidenen Besoldungsansätzen das notwendige Personal für einen vollständigen Berufskonsulardienst zu finden.

Damit will der BR, in Übereinstimmung mit den Wünschen des Vororts des schweiz. Handels- und Industrievereins, keineswegs die Errichtung von Berufskonsulaten ausschliessen; nur sollen diese nicht die Regel, sondern die Ausnahme bilden. Da, wo die Bedeutung und die Zahl der Geschäfte die ganze Tätigkeit eines Mannes in Anspruch nehmen würde, und ein Honorarkonsul nicht genügen könnte, oder «wenn sich hieraus für die Vertretung schweiz. Interessen ein beträchtlicher Nutzen erwarten lässt», soll der BR die Befugnis haben, nach den Bedürfnissen des Landes und bei möglichster Sparsamkeit, einen Berufskonsul zu bestellen, wobei untersucht werden soll, ob es angezeigt sei, demselben einen rein konsularischen Charakter zu belassen oder aber ihm durch Übertragung eines diplomatischen Titels eine wirksamere Ausübung seiner Obliegenheiten zu ermöglichen. Es wäre sicherlich wenig klug, auf einem ausländischen Posten, unter Umständen mit grossen Kosten, einen Agenten zu unterhalten, ihn aber nicht zugleich mit den erforderlichen Hilfsmitteln auszustatten, welche die Verhältnisse oder Erwägungen politischer wie anderer Natur als wünschenswert erscheinen liessen. Das wirksamste dieser Hilfsmittel liegt gerade in der Verleihung eines diplomatischen Charakters, der sozusagen den Schlüssel zu allen den Türen bildet, die dem gewöhnlichen Konsul unerbittlich verschlossen bleiben. Der reine Berufskonsul müsste ja so wie so besoldet werden; die Mehrausgabe erscheint also verschwindend klein gegenüber den Vorteilen, die sich das Land durch diese Formalität sichert. Mit andern Worten, es handelt sich hier weniger um eine Geld- als um eine Titelfrage. Man muss sich von der ebenso falschen wie allgemein verbreiteten Ansicht frei machen, als leiste ein Berufskonsul die gleichen oder gar noch nützlichere Dienste, wie ein diplomatischer Agent, während er daneben noch den Vorteil biete, bedeutend weniger zu kosten. Wollte die Schweiz ihre Gesandtschaften, namentlich die in Paris, Berlin, Rom und Wien, durch blosse Generalkonsulate ersetzen, so wäre die hierdurch erzielte Ersparnis von sehr geringer Bedeutung, um

so grösser aber die Einbusse an der seitens des Auslandes der Schweiz entgegengebrachten Achtung, welche die unausbleibliche Folge dieser Massnahme wäre. B 1893 III 74.

In der Referendumsabstimmung vom 3. Febr. 1895 wurde das BG betr. die Vertretung der Schweiz im Auslande vom 27. Juni 1894 verworfen, B 1895 I 860, 1896 II 156. Die seitherige Praxis befolgt im wesentlichen die Grundsätze, die in diesem nicht sanktionierten BG niedergelegt waren. So hat der BR namentlich mit der Wiederbesetzung der Stelle eines Ministerresidenten und Generalkonsuls in Buenos-Ayres, die infolge Todes des Ministers Rodé im Juli 1898 vakant geworden war, zugewartet bis nach der Bewilligung des erforderlichen Budgetkredites für das Jahr 1899 durch die BVers. In der Budgetbotsch. vom 19. Okt. 1898 betonte der BR aber die Notwendigkeit, dem Vertreter der schweiz. Interessen in Südamerika den Rang eines diplomatischen Agenten zu verleihen, B 1898 IV 670[1]). Die BVers. trat dieser Auffassung bei, wie der NR schon im Jahre 1894 die Motion Sonderegger betr. Aufhebung der schweiz. Gesandtschaften in Buenos-Ayres und Washington mit einer sehr beträchtlichen Mehrheit abgelehnt hatte, B 1894 II 131, 1895 I 860[2]). Durch Beschl. der BVers. vom 19. Dez. 1902 wurde der BR eingeladen, die Frage zu prüfen und in einer der nächsten Sessionen darüber Bericht zu erstatten, ob nicht in St. Petersburg der Posten eines schweiz. Gesandten zu errichten sei, und ob nicht im Haag eine ständige diplomatische Vertretung bei der niederländischen Regierung unterhalten werden solle, B 1902 V 953[3]).

[1]) Vgl. die Beschwerdeführung (auf dem Petitionsweg) über das Verhalten des schweiz. Ministerresidenten in Buenos-Ayres gegenüber einem zurückgetretenen Konsul (Affäre Konsulat in Montevideo 1896) und das Begehren um dessen Abberufung bei der BVers. nach abschlägigem Bescheid durch den BR, B 1896 IV 1173, Übers. Verh. der BVers. Juli 1897, Nr. 5.

[2]) Nach dem Budget für das Jahr 1901 waren die Ausgaben für die schweiz. Gesandtschaften und Konsulate folgende: 1. Besoldungen der Gesandten in Paris, Rom, Wien, Berlin, Washington, London, Fr. 260,000; 2. Besoldungen des Ministerresidenten und Generalkonsuls in Buenos-Ayres und des Generalkonsuls in Yokohama Fr. 55,000; 3. Besoldungen des Kanzleipersonals Fr. 103,500; 4. Entschädigungen an schweiz. Konsulate Fr. 112,000; 5. Porti etc. der Gesandtschaften und Konsulate Fr. 26,000, B 1900 IV 268. Keine wesentliche Änderung weist das Budget pro 1902 und das pro 1903 auf, B 1902 V 76—79.

[3]) Über die Frage der Errichtung konsularischer und diplomatischer Vertretung der Schweiz in der Türkei vgl. B 1896 III 212; Belart, Der Schutzgenosse in der Levante, 1898 S. 89 ff., 287 ff.

196. Auf Grund einer Motion des Nationalrates Geigy-Merian über die Interessenvertretung der Schweiz im Ausland beschloss die BVers. den 9. Juli 1883, den BR einzuladen, die Frage zu prüfen und darüber zu berichten, ob nicht die Organisation der Vertretung der schweiz. wirtschaftlichen und kommerziellen Interessen im Ausland einer Vervollständigung bedürfe, Postl-Slg n. F 311, A. S. n. F. VII 174. Auf Grund des vom BR den 25. Mai 1884 über dieses Postulat erstatteten Berichtes beschloss die BVers. den 18. Dez. 1884 [1]), dem Antrag des BR entsprechend:

1. Die Vervollständigung der Vertretung der wirtschaftlichen Interessen der Schweiz im Auslande ist der Privatinitiative zu überlassen.

2. Insofern im Auslande schweiz. Handelshäuser, Musterlager und Auskunftsbureaux ins Leben treten, welche sich die Förderung des schweiz. Handels und Gewerbefleisses in gemeinnütziger und für alle Beteiligten gleichmässig zugänglicher Weise zur Aufgabe machen, kann ihnen auf gestelltes Ansuchen finanzielle oder anderweitige Unterstützung bewilligt werden, wenn dieselbe sich nach der von den BBehörden vorzunehmenden Prüfung als nützlich und notwendig herausstellt.

A. S. n. F. VII 796; vgl. B 1884 III 71; 1885 II 280; 1884 II 127, 961.

Der BR, den mitgeteilten BBeschl. beantragend, hatte sich den Anschauungen des schweiz. Handels- und Industrievereins angeschlossen, dessen Delegiertenversammlung unter Mitwirkung des Nationalrates Geigy-Merian folgende einstimmige Resolutionen beschlossen hatte:

1. Die Vertretung der nationalen schweiz. volkswirtschaftlichen und kommerziellen Interessen im Auslande verdient in vielfacher Beziehung die höchste Anerkennung. Ihre Unterstützung auf dem Handelsgebiete überhaupt, sowie ihre kommerziellen Berichte im besonderen sind zum Teil vorzüglich. Die Veröffentlichung der letztern durch das schweiz. Handelsamtsblatt bietet, gegenüber früher, wesentliche Vorteile.

   Eine Vervollständigung der bestehenden Einrichtung in ihrer äussern Form wäre nur dann zu empfehlen, wenn dieselbe aus privater Initiative angeregt würde. In diesem Fall wäre eine Unterstützung durch den Bund in der Erwartung wünschbar, dass hiedurch ausschliesslich die vaterländischen Interessen gefördert würden.

2. Was die materielle Ergänzung der gegenwärtigen Organisation anbelangt, so lässt sich nicht verkennen, dass in sämtlichen Staaten die betr. Regierungen es sich zur Pflicht machen, die Privattätigkeit kräftig zu unterstützen, und zwar einerseits zur Behauptung des innern Marktes durch Vermehrung der Zollschwierigkeiten und andrerseits

[1]) In der Botsch. vom 25. Mai 1893 konstatiert der BR, dass ihm bis dahin ein auf den BBeschl. vom 18. Dez. 1884 sich stützendes Subventionsgesuch noch nicht eingegangen ist, B 1893 II 80.

zur Gewinnung des äussern Marktes durch zuverlässige Handelsberichte und Zuwendung von bedeutenden Unterstützungen an Handelsschulen, Industriemuseen und Mustersammlungen.

Es wird deshalb bei der eminenten Wichtigkeit des schweiz. Exports und dessen erschwerten Absatzbedingungen als Pflicht der BBehörden erachtet, die bezüglichen Interessen zu wahren, hauptsächlich da, wo die private Tätigkeit nicht ausreicht.

3. Die Organisation der Vertretung der wirtschaftlichen Interessen der Schweiz im Inlande selbst hat sich noch fester zu gestalten. Es lässt sich dies dadurch erreichen, dass die industriellen und gewerblichen Körperschaften eine noch regere Tätigkeit als bisanhin entwickeln, und dass Behörden und Interessenten ihren Bestrebungen das nötige Entgegenkommen beweisen. B 1884 III 86.

Anlässlich der Budgetberatung für das Jahr 1901 wurde der BR durch Beschl. der BVers. vom 21. Dez. 1900 eingeladen, zu prüfen und zu berichten, durch welche Massnahmen die schweiz. Handelsinteressen im Auslande gefördert werden sollen.

Postl.-Slg. n. F. 580, Übers. Verh. der BVers. Dez. 1900, Nr. 26.

197. Der BR lässt seit dem Jahre 1892 alle schweiz. Konsularposten, die nicht unbedingt notwendig erscheinen, eingehen.

BR in B 1893 II 635.

198. Wiewohl die schweiz. Konsuln laut Art. 16 Abs. 2 des Konsularregl. vom 26. Mai 1875 gehalten sind, darauf Bedacht zu nehmen, den Handel und Verkehr zwischen der Schweiz und ihren Konsularbezirken zu heben, sowie die denselben drohenden Gefahren und Nachteile abzuwenden, so darf daraus doch nicht der Schluss gezogen werden, dass sie als einfache Auskunftsbureaux behandelt werden können. Der BR hat allerdings nichts dagegen einzuwenden, wenn die schweiz. Konsuln auf Auskunfsbegehren, welche direkt von schweiz. Kaufleuten ausgehen, Auskunft erteilen, jedoch überlässt er es den Konsuln, zu beurteilen, wie weit und in welchen Fällen sie dies zu tun für gut finden.

BR in B 1885 III 860; A. S. n. F. I 582.

199. Art. 35 des Regl. für die schweiz. Konsularbeamten von 1875 bestimmt:

Ausser in den im vorhergehenden Artikel vorgesehenen Fällen ist es den Konsularbeamten der Eidg. ausdrücklich untersagt, in ihrer amtlichen Eigenschaft Geldhinterlagen, Titel oder Wertstücke zu empfangen, oder die Verwaltung, Übermittlung, Einkassierung oder Zahlung von Wertschriften, Hinterlagen, Darlehen etc. zu übernehmen ohne eine besondere Ermächtigung von seiten des BR.

Geschäfte solcher Natur dürfen nicht in die amtlichen Protokolle der Register des Konsulats eingetragen und bezügliche Akte nicht mit dem Konsularsiegel versehen werden, noch die Angabe der Konsulareigenschaft des Unterzeichners tragen.

Die Konsularbeamten sind gehalten, das durch gegenwärtigen Artikel aufgestellte Verbot jedem derartigen Begehren, das an sie in ihrer amtlichen Eigenschaft gerichtet werden sollte, entgegenzuhalten. A. S. n. F. I 539.

In einem Kreisschr. des politischen Dep. an alle schweiz. Konsulate im Auslande vom 22. Febr. 1900 wurde auf diese Vorschriften besonders aufmerksam gemacht und den Konsuln dieselben zu genauer Beachtung dringend empfohlen.

Sollten Sie, bemerkt das politische Dep. in diesem Kreisschr., als Privatmann in die Lage kommen, Geldhinterlagen, Titel oder Wertsachen in Verwahrung zu nehmen oder die Verwaltung, Übermittlung, Einkassierung oder Zahlung von Wertschriften, Hinterlagen, Darlehen u. s. w. zu übernehmen, so wollen Sie nicht unterlassen, die Beteiligten darauf hinzuweisen, dass Sie nicht in Ihrer Eigenschaft als Konsul, sondern ausschliesslich als Privatperson und unter Ihrer persönlichen Verantwortlichkeit solche Hinterlagen u. s. w. in Empfang nehmen.

Diese Vorschriften gelten natürlich nur für diejenigen Konsuln, denen nicht die im Art. 35 vorgesehene besondere Ermächtigung des BR erteilt worden ist. B 1900 I 419.

Art. 35 war im alten Konsular-Rgl. vom Jahre 1851 nicht enthalten, vgl. dessen Art. 21, A. S. II 300; die Aufnahme der Bestimmung in das Rgl. von 1875 hängt zusammen mit den Vorkommnissen, die sich mit dem schweiz. Generalkonsulat in St. Petersburg im Jahre 1871 abgespielt haben, wo viele Personen dem schweiz. Generalkonsul, im Vertrauen auf seine Integrität und seine Amtsstellung, bedeutende Summen zur Verwaltung übergeben haben und sich beim plötzlichen Tod des Generalkonsuls in ihrem Vertrauen getäuscht sahen und hohe Beträge verloren, vgl. B 1872 II 78, 1873 II 210, 211, A. S. X 936.

200. Art. 10 des Niederlassungsvertrages zwischen der Schweiz und Russland vom 26., 14. Dez. 1872 erkennt den schweiz. Konsuln die nämlichen Vorrechte, Befugnisse, Freiheiten und Immunitäten zu, deren die Konsuln der meistbegünstigten Nation teilhaftig sind oder noch werden könnten, A. S. XI 390. Die schweiz. Konsuln in Russland können darnach die den französischen Konsuln gemäss Art. 20 des französisch-russischen Niederlassungsvertrages vom Jahre

1857 eingeräumten, sehr ausgedehnten Kompetenzen in Erbschaftsliquidationen für sich in Anspruch nehmen.

B 1875 II 21; vgl. oben S. 425; Erste Auflage I, Nr. **158.**

201 Das schweiz. Konsulat in Mailand beantragte bei der italienischen Behörde die Verhaftung und Abschiebung des F. Isliker aus Alten (Zürich) an die Schweizergrenze. Dieses Individuum war einer Zwangsanstalt in der Schweiz, woselbst es wegen Landstreicherei und als arbeitsscheu untergebracht war, entwichen und trieb sich in Italien mit Betteln herum.

Diese Anträge waren unzulässig, das Konsulat hätte sich darauf beschränken sollen, das Individuum der mailändischen Polizei zu signalisieren. B 1887 II 734; vgl. oben Nr. **135.**

202. Im Jahre 1895 richtete das schweiz. Generalkonsulat in Turin an den Civilstandsbeamten in Carouge (Genf) die Mitteilung, dass die am 25. März 1881 zu Carouge geborene M. C. durch die am 6. Febr. 1892 zu Turin erfolgte Verehelichung ihrer Eltern legitimiert worden sei; gestützt hierauf stellte das Generalkonsulat das Gesuch um Vormerknahme dieser Legitimation und um Ausstellung eines entsprechenden Geburtsscheines. Auf Anfrage antwortete der BR, dass die Legitimation der M. C. erst dann in das Geburtsregister zu Carouge eingetragen werden dürfe, wenn der Eheschein der Eltern und eine richtige Legitimationsurkunde vorgelegt werden. Dem Generalkonsulat aber wurde bemerkt, dass es weder in seiner Stellung noch in der Kompetenz der schweiz. Konsularbeamten liege, an die Adresse schweiz. Civilstandsämter derartige Bescheinigungen auszustellen, oder gestützt auf solche Bescheinigungen irgend welche Eintragungen in die schweiz. Civilstandsregister zu beantragen. B 1896 II 22.

203. Auf Gesuch der deutschen Reichsreg. ermächtigte der BR im Jahre 1893 den schweiz. Vizekonsul in Montreal, provisorisch das deutsche Konsulat in dieser Stadt zu verwalten.

B 1894 II 139; vgl. B 1895 I 866, Art. 22 des Konsularregl., A. S. n. F. 534.

204. Mit dem auf den 17. Juli 1899 erfolgten Inkrafttreten des den Vertrag von 1864 ersetzenden Freundschafts-, Niederlassungs- und Handelsvertrages zwischen der Schweiz und Japan vom 10. Nov. 1896 (Art. XIV) nahmen die von schweiz. Konsulargerichten in Japan ausgeübte Gerichtsbarkeit, sowie alle ausnahmsweisen Privilegien, Befreiungen und Immunitäten, die bisanhin die

Bürger der Schweiz unter dieser Gerichtsbarkeit genossen, unbedingt und ohne weiteres ihr Ende.

A. S. n. F. XVI 537, 828; B 1896 IV 791, Erste Auflage I, Nr. 160.

Die schweiz. Konsulargerichtsbarkeit in Japan gründete sich auf Art. 4–6 des Freundschafts- und Handelsvertrages der Schweiz mit Japan vom 6. Febr. 1864, wonach Streitigkeiten zwischen Schweizerbürgern in Japan der Jurisdiktion der in Japan eingesetzten schweiz. Behörden unterstellt sind, A. S. VIII 687.

Die Organisation und das Verfahren des Konsulargerichtes war nicht, wie es in andern Staaten der Fall ist, durch Gesetz geregelt. Die am 14. Febr. 1866 vom BR dem schweiz. Generalkonsul in Yokohama erteilten Instruktionen besagen in § 5:

Bei Ausübung der Jurisdiktion soll der Generalkonsul sich jedesmal einige seiner Landsleute als Gerichtsbeisitzer beiordnen und die in der Schweiz geltenden allgemeinen Rechtsgrundsätze, sowie die Platzusancen zur Richtschnur nehmen, vgl. Erste Auflage I, S. 301.

Das Kreisschr. des BR vom 11. Juli 1882 an die schweiz. Konsularbeamten in Japan gab diesen folgende ausführlichere Anleitung:

Das Konsulargericht soll gemäss § 5 der Instruktionen vom 14. Febr. 1866 bestellt werden: es besteht aus dem Konsularbeamten als dem Vorsitzenden und in der Regel aus zwei, höchstens aus vier Gerichtsbeisitzern, die der Konsularbeamte für jeden einzelnen Fall ernennt.

Für das Verfahren gilt der bisherige Brauch, ferner, soweit die besondern Verhältnisse der Jurisdiktion in Japan es zulassen, die Bestimmungen des BG über das Verfahren bei dem BGer. in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten vom 22. Nov. 1850, A. S. II 77.

In allen civilrechtlichen Fragen, die durch BGesetze normiert sind, im besondern durch das eidg. Obl.-R. und das Handlungsfähigkeitsges., sind diese Gesetze zur Anwendung zu bringen.

In den vom kantonalen Recht beherrschten civilrechtlichen Fragen sind massgebend die Gesetze des Heimatkantons des Interessenten oder vorkommendenfalls des Beklagten, es wäre denn, dass Lokalgebräuche beständen, deren Beobachtung alsdann vorzuziehen sein dürfte. Statusfragen (le statut personnel) richten sich stets nach dem Recht des Heimatkantons.

Mit Bezug auf die Weiterziehung einer Prozessache an eine höhere Instanz enthält das BGes. vom 22. Nov. 1850 naturgemäss keine Bestimmung, und die Instruktionen des BR vom 11. Juli 1882 besagen hierüber nur:

> Die von dem Konsulargericht gemäss § 5 der Instruktionen vom 14. Febr. 1866 gefällten Urteile sind sofort vollstreckbar, auch wenn Rekurs an den BR eingelegt werden sollte. Übrigens kann

der Konsul jeder Zeit und in jedem Stadium des Prozesses vom BR Instruktionen für den einzelnen Fall einholen.

Welcher Art dieser Rekurs sein könne — ob nur eine Kassationsbeschwerde oder auch die Berufung zulässig sei —, welches die Voraussetzungen des Rechtsmittels seien, in welcher Form und binnen welcher Frist es eingelegt werden müsse, darüber bestanden keine Vorschriften.

Mit Urteilen vom 5. Dez. 1892 und vom 4. Febr. 1893 wies das Konsulargericht, bestehend aus dem Generalkonsul und zwei Beisitzern, einstimmig drei Klagen betr. Forderung der Firma C. & J. Brandt gegen F. Schoene teils als verjährt, teils als unbegründet ab.

Gestützt auf die Bestimmung des Kreisschr. des BR vom 11. Juli 1882, welche einen Rekurs an den BR implicite einräumt, erklärte die Firma C. & J. Favre-Brandt gegen die genannten drei konsulargerichtlichen Urteile die Appellation an den BR. Hiervon erhielt der BR unterm 1. und 29. März 1893 durch Schreiben des schweiz. Generalkonsulats in Yokohama Kenntnis.

Erwägungen, welche in dem Charakter des BR als Administrativ- und Exekutivgewalt liegen, hätten dem BR eine Überweisung der Sache an eine richterliche Behörde angezeigt erscheinen lassen. Auf Anfrage beim Präsidenten des BGer., Dr. Hafner, ob er glaube, dass das BGer. als Berufungsinstanz die Rechtssprechung in genannten Sachen übernehmen dürfe, lautete dessen Antwort vom 24. Sept. 1894 entschieden verneinend, weil weder die BV noch ein BGes. dem BGer. die Kompetenz einräume, als Berufungsinstanz für Entscheide schweiz. Konsulargerichte zu funktionieren, die Jurisdiktion des BR aber nicht an das BGer. delegiert werden könne.

Es war aber beim Erlass des Kreisschr. vom 11. Juli 1892 auch nicht die Absicht des BR, gegen ein konsulargerichtliches Urteil das Rechtsmittel der Berufung an den BR zu gewähren. Denn sonst hätte der BR nicht dem Rekurse jede Suspensivkraft abgesprochen. Das war gerade der Hauptsatz, den der BR aussprach, dass das konsulargerichtliche Urteil sofort vollstreckbar sei, und nur in einem Nebensatze fügte er bei: auch wenn Rekurs an den BR eingelegt werden sollte. Es ist also nicht etwa die Vollstreckbarkeit als eine «vorläufige» bezeichnet, sondern sie soll eine definitive, eine unbedingte sein, wie sie nur dem rechtskräftigen Urteil zukommt.

Aus diesen Erwägungen und gestützt auf Art. 102 Ziff. 8 der BV, welcher dem BR die Wahrung der Interessen der Eidg. nach aussen und ihrer völkerrechtlichen Beziehungen überträgt, gelangte der BR dazu, mit Beschl. vom 6. Dez. 1894 sich in dem Sinne kompetent zu erklären, dass er als Aufsichtsbehörde nur zu untersuchen habe, ob das Konsulargericht in Yokohama in Sachen Favre-Brandt und Schoene formell richtig verfahren sei. Sollte sich ergeben, dass das Konsular-

gericht in Yokohama sich schwerer Verstösse gegen die Rechte einer Partei, offenbarer Überschreitung seiner Kompetenzen, eines regelwidrigen Verfahren u. s. w. hätte zu schulden kommen lassen, so wäre es alsdann Pflicht des BR gewesen, den Parteien die Möglichkeit zu bieten, ihre Sache in regelrechtem Verfahren vor demselben oder einem andern schweiz. Gerichte in dem ausländischen Staate von neuem zu verhandeln. Die Prüfung der Prozessakten ergab indessen, dass kein stichhaltiger Grund vorhanden war, das Verfahren zu kassieren, der BR wies deshalb die Rekurse der Firma C. & J. Favre-Brandt ab und teilte diesen Entscheid dem Anwalt der Rekurrentin den 15. Dez. 1894 mit.

Die Firma C. & J. Favre-Brandt stellte hierauf mit Eingabe vom 28. Dez. 1894, 23. April 1895 beim BR ein Revisionsbegehren unter Berufung auf Art. 192 des Civilprozessges. vom 22. Nov. 1850 und behauptend: die zwei Beisitzer des Konsulargerichts seien mit dem Beklagten besonders befreundet; der vom Gericht beigezogene Experte hätte ein direktes Interesse daran gehabt, dass der Beklagte den Prozess gewinne; das erste Urteil gründe sich auf das Gutachten eines Experten, welcher über den Begriff des Kontokorrents eine irrige, dem schweiz. Recht widersprechende Auffassung habe.

Nach Vernehmlassung des schweiz. Generalkonsuls in Yokohama fand jedoch der BR, dass die geltend gemachten Revisionsgründe als ganz unerheblich oder als unstichhaltig zu betrachten seien; er wies daher am 29. Juli 1895 den neuen Rekurs als unbegründet ab und bestätigte auch seinen Beschl. vom 6. Dez. 1894.

Am 23. Febr. 1897 reichte die Firma C. & J. Favre-Brandt, vertreten durch Prof. Dr. Virgile Rossel in Bern und durch die Advokaten Jeanhenry und Strittmatter in Neuenburg, ein neues Memorial ein, mit dem Begehren, der BR möge auf seinen Beschluss vom 6. Dez. 1894 zurückkommen und der Rekurrentin gestatten, binnen einer zu bestimmenden Frist dem BR oder der von diesem als zuständig bezeichneten Behörde behufs Abänderung der Konsulargerichtsurteile vom 5. Dez. 1892 und vom 4. Febr. 1893 das zur Begründung der Appellation an den BR dienende Beweismaterial samt einem bezüglichen Schriftsatze vorzulegen. Dieses Begehren stützte sich namentlich auf die Behauptung, dass der schweiz. Generalkonsul in Yokohama, Dr. Ritter, der Rekurrentin versichert habe, dass sie das Recht der Appellation an den BR hätte, sowie auf folgende Begründung:

Beim Mangel jeder gesetzlichen Definition des Rekurses gegen Konsulargerichtsurteile muss angenommen werden, dass dieser Rekurs alle Formen der Weiterziehung in sich begreift; das Schweigen des Gesetzes darf nicht zu einer einschränkenden Auslegung führen. Überdies fordert die Gleichheit der Bürger vor dem Gesetze, dass den hinsichtlich der Jurisdiktion exterritorialen Schweizern in Japan das Rechts-

mittel der Berufung gegen Konsulargerichtsurteile in gleicher Weise zustehe, wie den im Vaterlande wohnenden Bürgern auf Grund des Organisationsgesetzes über die Bundesrechtspflege gegen kantonalgerichtliche Urteile; sonst ist das Privilegium der Exterritorialität ein blosses Blendwerk.

Der BR beschloss den 14. Mai 1897, an seinen früheren Entscheiden festzuhalten, er trat auf die neuen Begehren nicht ein, in Erwägung:

Es ist einleuchtend, dass der BR in seinen Entschliessungen weder durch Äusserungen eines Departements-Chefs, noch durch solche — und wären es geradezu Versprechungen — eines Konsuls oder Generalkonsuls gebunden werden kann. Wenn Dr. Ritter der Firma C. & J. Favre-Brandt gegenüber von Appellation gesprochen und geschrieben hat, so konnte er dadurch nicht das vom BR zugelassene Rechtsmittel des Rekurses gegen Konsulargerichtsurteile in einem den BR bindenden Sinn definieren, er musste vielmehr die Entscheidung des BR über den Charakter und die Tragweite des Rechtsmittels vorbehalten. Das hat sich übrigens die Rekurrentin vernünftigerweise selbst sagen müssen, zumal da der schweiz. Generalkonsul ihr ja nicht verhehlte, dass der Fall der Anwendung des Rekursrechtes sich zum erstenmal darbiete und über die Behandlung desselben, das einzuschlagende Verfahren u. s. f. grosse Unsicherheit herrsche.

Es ist auch nicht richtig, dass die Instruktionen von 1866 und 1882 den Rekurs in keiner Richtung beschränken, sondern in jeder Form zulassen. Wenn der BR durch seinen Beschl. vom 6. Dez. 1894 dem in seinen Instruktionen von 1866 und 1882 vorgesehenen Rekurse den Charakter und die Wirkung einer Kassationsbeschwerde zuerkannt hat, so steht dies mit jenen Instruktionen vollkommen im Einklang. Denn wenn der BR dort erklärte, die Konsulargerichtsurteile seien, auch wenn der Rekurs an den BR ergriffen werde, sofort vollziehbar, so hat er damit dem Rekurs eine der Hauptwirkungen der Appellation, die der Hemmung der Rechtskraft des Gerichtsurteils abgesprochen und ihm den Charakter einer Beschwerde aufgedrückt, der — als solcher - keine Suspensivkraft zukommt.

Den Verfassungsgrundsatz der Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz auf so wesentlich verschiedene Dinge anzuwenden, wie die ordentliche Jurisdiktion der Kantone und die ausserordentliche und singuläre Gerichtsbarkeit der Konsularbeamten in Japan, geht wohl nicht an. Dort ist alles festgesetzt und gesetzlich geordnet, hier liegt ein Spezialverhältnis vor, dessen Regelung der obersten politischen Behörde des Landes vorbehalten ist, solange nicht die gesetzgebende Gewalt eingreift und Regeln aufstellt.

Es ist zudem untunlich, den BR zu einer gerichtlichen Berufungsbehörde zu machen. Es würde dem Zwecke der Konsulargerichtsbarkeit nicht entsprechen, deren Bedeutung und Wert vielmehr in vielen und gerade den wichtigeren Fällen illusorisch machen, wenn in gleicher Weise in Japan Berufung eingelegt werden könnte, wie in der Schweiz. Es geschah gewiss in richtiger Erkenntnis der Bedeutung der Konsulargerichtsbarkeit, wenn der BR 1882 festsetzte, dass die Rekurserklärung die Vollziehbarkeit der Urteile nicht hemmen könne. Man wollte keine Prozesströlereien zwischen Schweizern im fernen Osten, sondern eine prompte Erledigung der zwischen ihnen entstehenden Misshelligkeiten und Streitigkeiten.

Damit soll nun aber nicht gesagt sein, dass die Organisation der Konsulargerichtsbarkeit nicht auch anders und zweckmässiger, als es jetzt der Fall ist, gestaltet werden könnte. Doch das ist eine Frage für sich; sie ist nicht weiter zu erörtern.[1])

Den 10. Juli 1897 endlich beschwerten sich C. & J. Favre-Brandt bei der BVers. mit dem Begehren um Aufhebung des Beschl. des BR vom 14. Mai 1897, womit auch die früheren Beschlüsse des BR in dieser Angelegenheit selbstverständlich dahinfallen sollen, und dem weitern Begehren: die Sache möchte an den BR zurückgewiesen werden, damit er einen Entscheid in der Sache selbst treffe, nachdem er den Parteien Gelegenheit geboten haben werde, sich binnen einer gewissen Frist vernehmen zu lassen und ihr Beweismaterial beizubringen.

Gemäss dem Antrag des BR schritt die BVers. mit Beschl. vom 16. Dez. 1898 über den Rekurs der Firma C. & J. Favre-Brandt wegen Inkompetenz zur Tagesordnung. Diesen Antrag begründete der BR in seinem Ber. vom 12. April 1898 wie folgt:

Die Rekurrentin hat es unterlassen, nachzuweisen, dass die BVers. kompetent sei, einen Entscheid in ihrer Angelegenheit zu fällen. Als

[1]) Man erwäge auch folgendes: In Ermangelung eines BGes. über den auswärtigen Dienst und seine Organisation ist es auf Grund der BV, Art. 102, Ziff. 8 in Verbindung mit Ziff. 6, und in Ausführung der Vertragsbestimmungen von 1864 der BR, der die schweiz. Behörde in Japan sowohl einzusetzen wie den Kreis ihrer Rechte und Pflichten zu bestimmen hat. Der BR hatte nun das schweiz. Generalkonsulat in Japan mit der bezügl. Jurisdiktion betraut und in seiner Instruktion festgesetzt, dass gegen Konsularurteile ein Rekurs an den BR zulässig sei. Die Befugnis des BR, ein Rekursrecht vorzubehalten, ergiebt sich aus der allg. Aufsicht des BR über die Konsulate (vgl. Konsularregl. Art. 37 in Verbindung mit BV Art. 102 Ziff. 8 und 15). Damit ist auch der BR befugt, die rechtliche Bedeutung dieses Rekurses zu charakterisieren. Hätte der BR eine Appellation einführen wollen, so hätte er nicht umhin können, entweder für sich selbst oder für eine andere Behörde (das BGer. und die BVers. ausgenommen) diese Appellationskompetenz ausdrücklich festzusetzen; hat er dies nicht getan, so kann der Rekurs nur als Beschwerde aufgefasst werden.

ndlich darf aber die Entscheidungsbefugnis der BVers. in
rlichen Rechtsstreitigkeit nicht vorausgesetzt werden.
gleichen Gründe, welche den BR bestimmt haben, den Re-
n BR gegen Konsulargerichtsurteile rechtlich als Kassations-
aufzufassen, führen ihn nun zur Aufstellung des Satzes:
er BR ordentliche richterliche Oberinstanz (Appellations-
ber Konsulargerichte ist, ebensowenig kann die BVers. eine
instanz sein. Hierfür fehlt jede verfassungsmässige und ge-
rundlage.
Begründung der Kompetenz der BVers. könnte die Rekur-
nstens die Art. 57 und 85, Ziff. 11, der BV anrufen; Art. 85,
mmt nicht in Betracht, da ein Civilprozess, wie er zwischen
dt und Schöne durch die Konsularurteile vom 5. Dez. 1892
4. Febr. 1893 entschieden worden ist, nie und nimmer eine
rativstreitigkeit» ist.
Der angebliche Rekurs Favre-Brandt bei der BVers. als eine
n Sinne von Art. 57 der BV zu bezeichnen, so entspricht es
der bisherigen Praxis der eidg. Räte, dass über die Eingabe
ordnung geschritten wird. Selbst wenn die BVers. die An-
t Favre-Brandt c. Schöne, im Gegensatz zu ihrer bisherigen
nteriell zu untersuchen geneigt wäre, so müsste sie sich den-
uf beschränken, durch Annahme einer motivierten Tagesord-
Meinung über den Prozess abzugeben. Niemals darf aber
onsweg dazu verwendet werden, um für die BVers. die Be-
hterlicher Überprüfung eines ergangenen Civilurteils in An-
nehmen.
d der Rekurs Favre-Brandt, gestützt auf Art. 85, Ziff. 11, der
nterbreitet, so ergibt sich wiederum, dass eine Umstossung der
stehenden Konsularurteile und der BRBeschl. vom 6. Dez. 1894,
95 und 14. Mai 1897 rechtlich unzulässig ist. Die Oberaufsicht über
Verwaltung und Rechtspflege, die auf Grund der angezogenen
gsbestimmung der BVers. zusteht, gibt zwar dieser die Befug-
mtshandlungen des BR im allgemeinen wie im besonderen zu
ieselben der Kritik zu unterwerfen und für die Zukunft etwa
n zu erteilen; dadurch wird aber die einzelne vollzogene Amts-
als solche in ihrem Bestande nicht berührt. Sowenig wie ein
s BGer., auf Grund dieses Art. 85, Ziff. 11, der BV an die
eitergezogen werden kann, ebensowenig erscheint eine solche
hung zulässig bezüglich eines konsularischen Urteils, das
durch den BR erfolgten Abweisung der Kassationsbeschwerde
Beziehung unanfechtbar geworden ist.
894 II 142, 1895 I 869, 1896 II 165, 1898 II 22, 854; Übers. Verh. der
ers. Dez. 1898, Nr. 4. — Vgl. auch BGer.-Entsch. II S. 350, VIII S. 42,
505.

VIII. Die rechtliche Stellung der Bundesbeamten.

205. Den 15. Okt. 1897 stellte Nationalrat E. Wullschleger folgende Motion:

> Der BR wird eingeladen, zu prüfen und zu berichten, ob nicht zur Beurteilung von Konflikten zwischen Beamten, Angestellten und Arbeitern der BVerwaltung einerseits und ihren Vorgesetzten andrerseits seine besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit, d. h. eine Art von Schiedsgerichten einzuführen sei, in denen nach gesetzlich näher zu bestimmenden Grundsätzen sowohl der Verwaltung, als dem Personal eine selbstgewählte Vertretung einzuräumen sei.

Bei der Behandlnng der Motion in der Sitzung des NR vom 21. April 1898 schlug Sourbeck mit Zustimmung des Motionärs folgende Fassung für dieselbe vor:

> Der BR ist eingeladen, zu prüfen und Bericht zu erstatten, ob nicht das Beschwerde- und Disziplinarstrafverfahren bei den eidg. Verwaltungen einer Revision zu unterziehen und im Sinne der Schaffung einer von der Verwaltung unabhängigen Rekursinstanz, eventuell mit kontradiktorischem Verfahren, umzugestalten sei.[1])

Die Motion wurde jedoch weder in dieser, noch in ihrer ursprünglichen Form vom NR erheblich erklärt.[2])

Übers. Verh. der BVers. April 1897. Nr. 40.

206. Die Bildung von Vereinen und Verbänden unter dem Personal der eidg. Beamten und Angestellten[3]) hat dem BR im Jahre 1898 Veranlassumg gegeben, den Departementen und Verwaltungsabteilungen mit Bezug auf den Verkehr mit solchen Vereinen und Verbänden folgende Wegleitung zu geben:

---

[1]) Bundesrat Brenner erklärte sich persönlich mit dieser Fassung der Motion einverstanden, vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 21. April 1898, Nr. 110.

[2]) Trotz der Ablehnung dieser Motion durch den NR lässt sich nicht verkennen, dass das Beschwerde- und Disziplinarstrafverfahren des geltenden Bundesrechtes revisionsbedürftig ist, und dass an die Revision im Sinne der Motion Wullschleger folgende Forderungen zu stellen sind: unabhängige Rekursinstanz, insb. Vertretung des Personals in derselben und kontradiktorisches Verfahren. — Für das geltende Recht sind vorab massgebend Verantwortlichkeitsges. vom 7. Dez. 1850, Art. 37—39, A. S. II 157; Postorganisationsges. 1849, Art. 13, 14, A. S. I 104; BG über die Organisation der Telegraphenverwaltung 1854, Art. 15, 16, A. S. V 4; Zollges. 1893, Art. 52, 53, A. S. n. F. XIII 708; Bundesbahnenges. 1897, Art. 45, Vollz.-Verord. dazu 1899, Art. 65, 66. A. S. n. F. XVI 572, XVII 436; Militärstrafrechtspflege 1851. Art. 166 ff., A. S. II 659.

[3]) Vgl. Bosshardt und Weibel, Beamtenvereine, in Reichesberg, Handwörterbuch a. O. 1902, I S. 479—502.

ie Behandlung von Eingaben der Verbände des
rwaltung oder der Organe solcher Verbände von
soweit einzutreten, als es sich um Anregungen
handelt. Dagegen sei bei Eingaben von Ver-
als der BVerwaltung oder von Organen solcher
die persönlichen Verhältnisse und Beziehungen
waltungen und ihrem Personal beschlagen, z. B.
rhältnis des Einzelnen und dessen dienstliche
Besoldung des Einzelnen, die Strafverfügungen etc.,
chen Dienstweg zu verweisen, wobei dem ein-
is Rekursrecht bis an die oberste Instanz gewähr-

B 1898 I 348. Vgl. auch Erste Auflage I, Nr. **149.**

. 47 des BStrafges. (A. S. III 418), bestimmend:
lt anwendet, um die Vollziehung der BGes., die Vor-
'ahlen, Abstimmungen oder andere Verhandlungen,
die BGes. vorgeschrieben sind, oder die Ausführung
Befehle oder Anordnungen einer BBehörde zu ver-
um eine BBehörde oder einen BBeamten zu einer
fügung zu zwingen, oder von der Erlassung einer
gung abzuhalten, soll mit Gefängnis und Geldbusse
n.

ie Strafe trifft jeden, der an einem Mitgliede einer
e oder an einem Bundesbeamten wegen einer amt-
ng tätliche Rache nimmt,

'taten gegenüber Beamten, nicht aber auch solche,
sse Angestellte verübt werden; die fraglichen Be-
en nur Vergehen gegen die verfügenden Organe
hen die Verwaltung staatlicher Hoheitsrechte an-
Auge, nicht aber Widersetzlichkeit oder Tätlichkeit
atliche Bedienstete.

1896 anlässlich eines Angriffs auf einen Zollwächter, unter
den Entscheid der Anklagekammer des BGer. vom 16. April
Belloni und Genossen, B 1897 I 425; Zeitschrift für
trafrecht 1892, V S. 89. Vgl. B 1896 IV 497, oben S. 569

. April 1900 beantwortete der BR einige von Na-
lschleger gestellte Anfragen betr. Interpretation des

wenn ein Verbands-Organ z. B. der Verbands-Sekretär
als Bevollmächtigter des betreffenden Beamten ausweist
ichen Dienstweg» beschreitet? Die Behörden werden ihn
nnen.

von der BVers. den 5. Okt. 1895 beschlossenen Kranken- und Unfallversicherungsges. Die Antwort zu der Frage: auf welche Kategorien des gesamten Personals der BVerwaltung erstreckt sich die Versicherungspflicht nach Massgabe des Versicherungsgesetzes, lautet dahin:

Massgebend sind Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 des Versicherungsgesetzes, bestimmend:

> Art. 1 Abs. 1. Alle unselbständig erwerbenden Personen männlichen oder weiblichen Geschlechts, welche auf schweiz. Gebiet in inländischen Betrieben, die Hausindustrie inbegriffen, arbeiten, sowie sämtliche Dienstboten von inländischen Dienstherrschaften sind vom zurückgelegten 14. Altersjahre an nach Massgabe der nachstehenden Bestimmungen gegen die wirtschaftlichen Folgen von Krankheiten obligatorisch versichert, sofern nicht die Beschäftigung durch die Natur ihres Gegenstandes oder im voraus durch den Arbeitsvertrag auf einen Zeitraum von weniger als eine Woche beschränkt ist.
>
> Art. 2. In den vorstehend bezeichneten Betrieben sind diejenigen, welche der Eidg. oder einem Kanton oder einer Gemeinde oder einem andern öffentlichen Verbande angehören, inbegriffen. Ebenso erstreckt sich die Versicherungspflicht auf die Angestellten und Bediensteten der öffentlichen Verwaltungen.
>
> Ausgenommen sind diejenigen in öffentlichen wirtschaftlichen Betrieben beschäftigten Personen und diejenigen Angestellten und Bediensteten der öffentlichen Verwaltungen, welche einen Jahresgehalt von mehr als 5000 Fr. beziehen, oder deren Anstellung einen vorwiegend öffentlichrechtlichen Charakter besitzt.

Die Bundesbeamten, mit Inbegriff der den Fiskalbetrieben vorgesetzten, sind der Versicherungspflicht enthoben.

Umgekehrt sind die Arbeiter in den fabrikähnlichen Bundesbetrieben versicherungspflichtig.

In der Mitte zwischen diesen beiden Gruppen stehen die Angestellten und Bediensteten der BVerwaltung. Der Unterschied gegenüber den Beamten ergibt sich nach bisheriger Auffassung, welche an Stelle der mangelnden Legaldefinition tritt, aus dem Charakter der Wahlbehörde: die Beamten werden durch den BR gewählt, die Angestellten und Bediensteten durch das Ressortdep., welches die Wahl auch an eine ihm unterstellte Oberbeamtung delegieren kann.

Die Angestellten und Bediensteten sind entweder fest (auf bestimmte oder unbestimmte Dauer) und mit Jahresgehalt oder nur auf Tag- oder Wochenlohn gewählt. Die Angestellten und Bediensteten der ersten Kategorie unterstehen dem BStrafrecht, ihre Anstellung besitzt

chtlichen Charakter, weshalb sie der Versicher-
iegen. Dagegen sind die Angestellten und Be-
Kategorie versicherungspflichtig.
rovisorisch angestellter Personen muss die Frage
t offen bleiben.
ehmen, dass das Personal der allgemeinen BVer-
Telegraphenverwaltung, sowie des Zolldienstes
t nicht unterstehe, mit Ausnahme der untern,
Wochenlohn angestellten Bediensteten und der
B 1900 II 488. Vgl. auch Nr. **218, 217.**
s Art. 77 der BV ist nur derjenige Beamte,
seitens des BR in den öffentlichen Dienst
id gehören vom Lehrpersonal der eidg. poly-
ur die «angestellten Professoren» und die
gen die Privatdozenten zu den Beamten. Die
estellten Professoren und der Hilfslehrer be-
ie sind angestellte Lehrer; die Privatdozenten
der der Lehrerschaft», ihre Lehrtätigkeit an
r nicht auf Anstellung, sondern auf Erlaubnis;
3G betr. die Errichtung einer eidg. polytech-
Febr. 1854 und hiezu Art. 49 des Regl. dieser
873, A. S. IV 1, XI 321. Der Titel Professor
ilfslehrer wie einem Privatdozenten verliehen
ung ändert prinzipiell weder die rechtliche
och die des andern. Dieser Umstand zeigt,
verleihung die eine Ehrenauszeichnung ist
ch geschieht, keine Anstellung bedeutet.
ustizdep. vom 14. März 1898 betr. den Fall Zschokke;
eue Schulregl. vom 3. Juli 1899. Art. 42 ff, A. S. n. F.,

ler eidg. Beamten und Angestellten.

Erlass des auf dem System der Besoldungs-
d Minima beruhenden allgemeinen Besoldungs-
. A. S. n. F. XVI 272, bildete die Grundlage
der BVerwaltung formell das Besoldungsges.
. S. X 279. Dasselbe zählt in Art. 1 sämt-
allgemeinen Verwaltung, der Departemente
n, teils mit festen Ansätzen, teils mit Maximal-
uf. Die übrigen Artikel des Gesetzes über-

tragen dem BR verschiedene Kompetenzen, so die Festsetzung der einzelnen Besoldungen innerhalb der Schranken des Budgets und der im Gesetze enthaltenen Minimal- und Maximalansätze, die Aussetzung eines Besoldungsnachgenusses in Todes- und Krankheitsfällen u. a. m. Tatsächlich war dieses Gesetz, soweit es die Organisation der einzelnen Departemente berührt, und soweit es sich auf die Besoldungen bezieht, im Jahre 1897 nur noch für wenige Dikasterien in Kraft.

Schon am 22. Jan. 1874 wurde ein besonderes Gesetz für das Eisenbahn- und Handelsdep. erlassen, A. S. XI 450; ferner setzte das Gesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 27. Juni 1874 die Besoldungen der Bundesrichter und der Bundesgerichtsschreiber fest.

Die Militärorganisation von 1874 schuf neue Beamtungen, und die BVers. verlangte mit Postulat vom 23. Dez. 1875 eine neue Regelung der Besoldungen der Militärbeamten, Postl.-Slg. n. F. 68. Die bezügliche Botsch. des BR vom 25. Febr. 1876, B 1876 I 419, fand jedoch formell und materiell keine günstige Aufnahme, und ein neues Postulat vom 24. März 1876 (Postl.-Slg. n. F. 79) zielte infolge der befürchteten finanziellen Krisis auf eine teilweise Reduktion der Besoldungen der Militärbeamten hin, eine Tendenz, welche in dem Ergänzungsgesetze vom 16. Juni 1877 (A. S. n. F. III 200, vgl. auch Erste Auflage I, S. 436 Ziff. 2) zum Ausdruck gelangte.

Im Jahre 1878 folgte unterm 21. Aug. eine Gesetzesnovelle, durch welche die Besoldungsansätze der Beamten und Angestellten des Dep. des Innern, des Handels- und Landwirtschaftsdep. und des Post- und Eisenbahndep. revidiert wurden, A. S. n. F. III 653.

Neue Postulate der BVers., Postl.-Slg. n. F. 172 und 173, veranlassten im Jahre 1879 die gesetzliche Regulierung der Besoldungen des bundesgerichtlichen Kanzleipersonals, A. S. n. F. IV 215, und die definitive Normierung der Besoldungen der Fabrikinspektoren, A. S. n. F. IV 213.

Im Jahre 1881 wurde das Handels- und Landwirtschaftsdep. gesetzlich neu organisiert, in Verbindung mit Festsetzung der Besoldungen der neuen Beamten, A. S. n. F. V 569; 1882 ein Organisationsges. mit Besoldungsnormierung für das Finanzdep. erlassen, A. S. n. F. VII 59; 1883 folgte ein solches für das politische Dep., A. S. n. F. VII 181. Im nämlichen Jahre kam auch noch eine

es Handels- und Landwirtschaftsdep. mit revinsätzen, A. S. n. F. VII 183.

wurde innerhalb der bestehenden gesetzlichen on der BVers. erteilten Kredite das Vorrücken Bureaux I. und II. Klasse, sowie der Telegraphen- und Spezialbureaux auf dem Verordnungswege F. VI 294. Das Gleiche fand statt für die Poste im Jahre 1886, A. S. n. F. IX 17.

1884 wurde mit andern Beschlüssen der BVers. ges. für das Justiz- und Polizeidep. in der Refeng verworfen, B 1883 IV 970; vgl. Erste Auflage I, 4.

. 1883 erklärte der StR eine Motion Romedi in lich, dass der BR eingeladen wurde, den eidg. ssener Zeit ein Besoldungsgesetz vorzulegen (Postl.- nd durch Postulat der BVers. vom 23. Dez. 1885 ladung erneuert mit der Weisung, auf die Sommer- r BVers. einen Entwurf zu unterbreiten, Postl.-Slg.

h. vom 29. Nov. 1886 an die BVers. riet jedoch der sofortigen Erlasse eines allgemeinen Besoldungs- r verwies auf die sehr wichtigen und umfangreichen en, mit denen die BVers. beschäftigt sei, wie die er Schuldbetreibung und Konkurs, Alkoholbesteuerung, e, alles Gesetze, welche die BVers. für die Dauer ver- ssionen in Anspruch nehmen werden. Der BR sprach Befürchtung aus, dass eine Besoldungsvorlage, auf lamaligen Organisation und des damaligen Umfanges rwaltung ausgearbeitet, in kurzer Zeit wiederum als den Verhältnissen nicht mehr entsprechend sich er- te. Insbesondere das Bedürfnis einer Neuorganisation nentlich im Sinne einer veränderten Geschäftsverteilung partemente[1]), lasse es als opportun erscheinen, für einst- der Forderung der Vorlage eines neuen Besoldungs- zusehen; immerhin behielt sich der BR vor, behufs Beuffälliger Ungleichheiten in den Besoldungsansätzen einartemente, Spezialvorlagen einzubringen. Es wurde auch

[1]) oben S. 513, 514.

mit besonderer Betonung hervorgehoben, dass es einzelne Kategorien von Beamten und Angestellten des Militärdepartementes seien, die am meisten unter der Ungunst der Verhältnisse zu leiden haben, und der BR suchte daher bei der BVers. um die Ermächtigung nach, den ältern, schon lange im Dienste der Eidg. stehenden Militärbeamten, deren Besoldungsmaxima nach bestehendem Gesetze unter Fr. 5000 stunden, den Gehalt durch temporäre Besoldungszulagen bis auf 10 % verbessern zu dürfen. Diese Ermächtigung wurde von der BVers. am 28. April 1887 erteilt, zugleich aber die bestimmte Erwartung ausgesprochen, dass, sobald die Reorganisation des BR und die neuen Geschäftszweige der BVerwaltung dies gestatten, ein allgemeines eidg. Besoldungsgesetz vorgelegt werde, Postl.-Slg. n. F. 378.

Vgl. B 1886 III 1012; Übers. Verh. der BVers. April 1887, Nr. 10.

Ein neues Organisationsgesetz für das statistische Bureau und das Bauwesen vom 20. Juni 1888 brachte Besoldungserhöhungen für die Beamten und Angestellten der genannten Verwaltungsabteilungen, A. S. n. F. X 778. Auf die weitern Anträge des BR betr. Besserstellung der BKanzlei und der Kanzlei des Departements des Innern (Botsch. vom 12. März 1888, B 1888 I 541) trat die BVers. nicht ein, wohl aber erteilte sie dem BR neuerdings den Auftrag, beförderlichst einen Ges.-Entw. betr. die Besoldungen sämtlicher eidg. Beamten vorzulegen und dabei die Beseitigung der bestehenden Ungleichheiten anzustreben, Postl.-Slg. n. F. 403.

Den 19. Dez. 1890 beschloss die BVers. ein neues Organisationsgesetz für die Oberzolldirektion, verbunden mit einer Revision der Besoldungen, A. S. n. F. XII 48.

Im Jahre 1891 erfolgte die Errichtung einer eidg. Wertschriftenverwaltung, A. S. n. F. XII 690. Durch Verordn. des BR vom 4. März 1892 wurde die Verwaltung des 1890 beschlossenen Landesmuseums organisiert, A. S. n. F. XII 663. Das Jahr 1893 brachte neue Besoldungen für die Abteilung Forstwesen, Jagd und Fischerei, ferner für das Bundesgericht und sein gesamtes Kanzleipersonal, und ebenso für das neu geschaffene Gesundheitsamt, A. S. n. F. XIII 334, 455, 689. Im Jahre 1894 wurde die Errichtung einer Landesbibliothek mit neuen Beamtungen und Besoldungen beschlossen, A. S. n. F. XIV 435.

Im Jahre 1895 endlich ist das Besoldungsgesetz für die sämtlichen Beamten und Angestellten des Militärdepartements mit

Besoldungen in Kraft getreten (BG vom 20. Dez.
XV 118, Botsch. des BR vom 21. Nov. 1892,

n allen diesen Beamtungen, deren Besoldungen
gemeine Besoldungsges. von 1873 und die No-
ls durch Spezialgesetze und Einzelbeschlüsse der
R festgesetzt sind, ist noch eine Anzahl von Ver-
n namhaft zu machen, für die weder eigentliche
noch Besoldungsansätze existieren; die Besoldung
ch den BR auf Grund der auf dem Wege der
bewilligten Kredite normiert worden. Es betrifft
l des Versicherungsamtes, des Amtes für geistiges
anknotenkontrolle, des Amtes für Gold- und Silber-
anderungsbureaus, der Abteilung Rechnungswesen
es Eisenbahndepartements, des Amtes für Schuld-
Konkurs, endlich das gesamte Personal der Alkohol-

Hand mit der Mannigfaltigkeit der gesetzlichen und
n Grundlagen im Besoldungswesen gieng die Ungleich-
Besoldungen, die gegenüber einzelnen Verwaltungs-
einer von den Betroffenen schwer empfundenen,
chtigkeit geworden ist, in deren Erkenntnis auch die
immer erneuten Postulaten betr. Vorlage eines ein-
oldungsgesetzes und selbst zu über das gesetzliche
ximum hinausgehenden Erhöhungen bei einzelnen Be-
n veranlasst sah.

ch der Budgetberatung für das Jahr 1896 beschloss der
Dez. 1895, neuerdings, den BR einzuladen, einen Ges.-
estsetzung der Besoldungen der eidg. Beamten und An-
ch einheitlichen Grundsätzen vorzulegen, und nur unter
klichen Hinweis auf die bereits bestehenden unerledigten
us früherer Zeit und die von Seiten des BR abgegebene
dass das allgemeine Besoldungsgesetz bereits in Arbeit
er StR davon Umgang, die Vorlage eines solchen Gesetzes
u postulieren. Übers. Verh. der BVers. Dez. 1895. Nr. 27.

otsch. vom 6. Nov. 1896 legte der BR seinen Entw. betr.
ines Besoldungsgesetz der BVers. vor. In seinen wesent-
immungen unverändert wurde derselbe das BG vom 2. Juli

1897.[1]) In diesem BG sind nicht normiert die Besoldungen der Mitglieder des BR und des Kanzlers der Eidg.[2]), ebenso nicht die Besoldungen der besoldeten schweiz. Vertreter im Ausland und des Gesandtschafts- und Konsularpersonals[3]), und ferner nicht die Besoldungen des Lehrpersonals der eidg. polytechnischen Schule.[4]) Betr. die Besoldungen der Mitglieder und des Hilfspersonals des BGerichtes verbleibt es beim Organisationsges. für das BGer. vom 22. März 1893, A. S. n. F. XIII 455, desgleichen betr. die Besoldung des BAnwaltes beim BG über die BAnwaltschaft vom 28. Juni 1889, A. S. n. F. XI 243, und endlich wurde auch — wohl aus politischen Erwägungen — für das Militärdep. das spezielle Besoldungsges. vom 20. Dez. 1894 nach wie vor als massgebend erklärt.[5]) Für die Beamten und ständigen Angestellten der schweiz. Bundesbahnen wurde den 29. Juni 1900 ein besonderes Besoldungsges. erlassen, in welchem dieses Personal in neun Besoldungsklassen eingereiht ist, vgl. Art. 42 des BG vom 15. Okt. 1897, A. S. n. F. XVI 572; XVIII 230, XIX 1.

Zur Rechtfertigung des im BGes. vom 27. Juli 1897 der Gehaltsnormierung zu Grunde gelegten Klassensystems bemerkt der BR in seiner Botsch. folgendes:

Der Entw. dieses neuen allgemeinen Besoldungsges. fusst wie das Besoldungsgesetz für die Militärbeamten auf dem Klassensystem. Gerne hätte der BR auch bei der Einteilung der Klassen die vollständige Übereinstimmung des Entw. mit diesem bereits in Kraft bestehenden

---

[1]) Die Vollziehung des Besoldungsges. vom 2. Juli 1897, namentlich mit Rücksicht auf dessen Bestimmungen über die Berechnung der periodischen Besoldungserhöhungen (Art. 4), führte zu allerlei Anständen und selbst zu die Auffassung des BR ablehnenden Entscheiden der BVers., vgl. B 1898 I 122, 1900 IV 867, 1902 II 591, Übers. Verh. der BVers. Dez. 1901, Nr. 48, Dez. 1902, Nr. 40, 51. Über die Grundsätze, nach denen der BR die auf 1. April 1903 eintretende allgemeine Besoldungserhöhung bestimmte, vgl. B. 1902 V 67—70, 72.

[2]) Vgl. Nr. **209**.

[3]) Vgl. Nr. **195**, S. 622, 627, 628, 635.

[4]) Vgl. BG vom 7. Febr. 1854 Art. 13, 15, A. S. IV 4, Regl. für die eidg. polytechnische Schule von 1899 Art. 42 ff., 57, 91, A. S. n. F. XVII 345; ferner BBeschl. betr. Unterstützung einer Witwen- und Waisenkasse des eidg. Polytechnikums vom 27. Juni 1901, A. S. n. F. XVIII 685, B. 1901 I 697.

[5]) Durch das neue Organisationsges. des Militärdep. von 1901, Art. 20 bis 25, wurde das allgemeine Besoldungsgesetz von 1897 auf das Personal des Militärdep. als anwendbar erklärt; bei diesem Anlass wurde dieses Personal in die sieben Besoldungsklassen des Gesetzes von 1897 (vgl, dessen Art. 9) eingereiht, A. S. n. F. XVI 286, XIX 56—62; B 1898 V 223.

es erwies sich das als eine Unmöglichkeit. Das ist nicht nur in Klassen, sondern entsprechend ıisation dieses Dep. vorerst in vier verschiedene anzlei, Centralverwaltung, Regieanstalten und ınspersonal — ausgeschieden. Jede dieser Ab- sonderen Klassen erhalten; und es variieren die ıen Klassen unter sich. Der Entw. stellt dagegen inheitliches und vereinfachtes System von sieben gen Departemente auf mit Margen von Fr. 2000

ımaximum einer untern Klasse greift wie beim weilen über das Minimum der nächst obern Klasse m bietet verschiedene Vorteile. Nicht jeder ältere bei entsprechenden Lücken in eine höhere Klasse ıg versetzt zu werden; es wäre aber eine augen- keit, wollte man einem solchen pflichtgetreuen und en das Vorrücken zu einem höhern Besoldungsansatz d umgekehrt gibt es jüngere Beamte, welche infolge fähigung und Eignung mit Überspringung von ältern höhere Stelle avancieren, ohne das Besoldungsmaximum erreicht zu haben, und welche ganz gut mit dem rn Klasse beginnen können.

m der Besoldung der I. Klasse ist in Übereinstimmung amten-Besoldungsgesetz auf Fr. 8000 begrenzt, immer- den tatsächlichen Verhältnissen begründeten Vorbe- nde schon bestehen Spezialbundesgesetze, welche für ngen — Bundesgericht, Bundeskanzler, Bundesanwalt Besoldung statuieren, und der Erlass weiterer ähnlicher ht ausgeschlossen. Sodann haben wir Beamtungen, re technische oder fachmännische Kenntnisse erfordern des Entw. ist im BG geändert in: an welche ausser- nforderungen gestellt werden),[1]) und für die jetzt schon der BVers. Besoldungen von über Fr. 8000 ausgerichtet ktoren des Versicherungsamtes, Alkoholdirektor), und es r die Zukunft und ähnliche Verhältnisse dafür gesorgt der BR nicht durch eine absolut bindende Vorschrift ge- olche Beamte der BVerwaltung zu erhalten oder für die- innen[2]) . . .

[1]) Stenogr. Bulletin der BVers. 1897, VII S. 403, 431—434, 476, IV 1039.

[2]) z. B. B 1900 IV 262 (unten S. 657), 1901 II 866 (Besoldung des anzlers und Besoldung des Chefs der technischen Abteilung undep.).

Eine weitere Eigentümlichkeit des vorgeschlagenen Klassensystems ist die: Der BR hat auf den Antrag des betr. Departements in jeder der sieben Klassen für jede einzelne Beamtung ein Besoldungsmaximum festzusetzen. Der beträchtliche Abstand, welcher in jeder Besoldungsklasse zwischen Minimum und Maximum besteht, gestattet es, in derselben Klasse eine Mehrzahl von Beamtungen unterzubringen; damit ist aber keineswegs gesagt, dass auch jeder Beamte das Maximum seiner Klasse erreichen müsse; es muss im Gegenteil für eine der Bedeutung der Beamtungen entsprechende Abstufung gesorgt werden. Nehmen wir beispielsweise die III. Klasse mit einer Besoldung von Fr. 4000—5500. In diese Klasse werden durch Art. 8 fast durchweg die meisten Beamten eingereiht, darunter solche, für welche ein Besoldungsmaximum von Fr. 4800 bis Fr. 5200 vollständig ausreichend sein wird. So wäre es auch durchaus irrig, anzunehmen, dass jeder der Beamten der I. Klasse nach und nach zum Besoldungsmaximum von Fr. 8000 vorrücken werde. Auch Beamte mit einem Besoldungsmaximum von Fr. 7000–7500 werden in dieser Klasse Aufnahme finden, B 1896 IV 489; Stenogr. Bulletin 1897, VII S. 73–107, 403–435, 451—477, 757–760, 769–773.

Die Durchführung des Besoldungsges. auf das Jahr 1898 hatte einen erstmaligen Mehrbedarf von rund Fr. 2,300,000 für Besoldungen zur Folge. B 1897 IV 1026—1051.

209. Durch Dekret der BVers. vom 15. Nov. 1848 war der Jahresgehalt eines Mitgliedes des BR auf 5000, derjenige des BPräsidenten auf 6000 und derjenige des Kanzlers der Eidg. neben freier Wohnung auf 4000 Schweizer Franken festgesetzt worden, A. S. I 46. Durch BBeschl. vom 30. Juli 1858 wurde mit Wirkung vom 1. Jan. 1858 an der Gehalt der BRäte auf Fr. 8500 und der des BPräsidenten auf Fr. 10,000 erhöht, A. S. VI 59; die Jahresbesoldung des Kanzlers wurde in dem allgemeinen Besoldungsges. vom 30. Juli 1858 (Art. 1, Allg. Verwaltung, BKanzlei) normiert; er erhielt nebst freier Wohnung Fr. 6000, A. S. VI. Hierauf folgte der BBeschl. vom 20. Juli 1872 betr. die Besoldungen der Mitglieder des BR und des Kanzlers der Eidg. mit folgenden auf 1. Jan. 1873 in Kraft tretenden Ansätzen: Fr. 12,000 für die Mitglieder des BR, nebst Fr. 1500 Zulage für den BPräsidenten, und Fr. 9000 für den Kanzler nebst freier Wohnung, A. S. X 942.

Anlässlich der Budgetberatung für das Jahr 1899 beschloss der NR den 20. Dez. 1898:

In Erwägung, a. dass seit dem Jahre 1872, in welchem die Gehalte der Mitglieder des BR und des Kanzlers der Eidg. fest-

sind, die in Betracht fallenden Verhältnisse eine
änderung erfahren haben,
ichen Gründen durch das Besoldungsges. vom Jahre
te aller übrigen Beamten der BVerwaltung aufge-
:

is der Mitte des Rates eine Komm. bestellt, mit dem
beförderlich Ber. und Antrag über die Erhöhung des
schl. vom 20. Juli 1872 festgesetzten Gehaltes der
des BR und des Kanzlers einzubringen.

diesen Beschl. zog Erismann seine Motion vom
it der er denselben Zweck verfolgte, zurück.

Übers. Verh. der BVers. Dez. 1898, Nr. 20, 33.

dem Referendum unterstellten BBeschl. vom
rde, mit Wirkung vom 1. Jan. 1900 an, der Jahres-
ng) der Mitglieder des BR auf Fr. 15,000, nebst
n Fr. 2000 für den BPräsidenten, und der des
dg. auf Fr. 12,000 festgesetzt. A. S. n. F. XVIII 38.
NR hatte zunächst beantragt, in einem dem Referen-
ellenden BBeschl. zu bestimmen:
resgehalt der Mitglieder des BR und des Kanzlers der
durch die BVers. festgestellt;
g stiess jedoch im Rate selbst auf lebhaften Wider-
eniger aus rechtlichen, als aus politischen Motiven.
wollte auch die Besoldung seines Protokollführers,
ekanzlers, in dem BBeschl. normiert wissen und die-
) auf 10,000 Fr. erhöhen; «aus formellen Gründen»
NR ab, diesen Beamten in den BBeschl. einzubeziehen.
R durch Beschl. vom 22. Dez. 1899 den BR einlud,
n, ob es nicht angemessen sei, in Anwendung von
3 des Besoldungsges. vom 2. Juli 1897 die Besoldung
zekanzlers zu erhöhen (Motion Richard, Übers. Verh.
)ez. 1899, Nr. 68). In der Budgetbotsch. für das Jahr
gte der BR im Sinne des Beschl. des StR die Besol-
ersten Vizekanzler auf Fr. 10,000 zu erhöhen, «immer-
leinung, dass diese letztere Summe als ein Besoldungs-
ufzufassen sei, unpräjudizierlich für die Anfangsbesol-
eventuellen Nachfolgers»; die BVers. beschloss diesem
äss. B 1900 IV 262.

Die Unzulänglichkeit einzelner durch gesetzliche Be-
begrenzten Besoldungen hatte den BR im Laufe der

Jahre dazu gedrängt, den BRBeschl. vom 11. März 1879 betr. Entschädigungen für ausserordentliche Dienstleistungen von Beamten und Angestellten der BVerwaltung, A. S. n. F. IV 43, in einer über die ursprüngliche Absicht dieses Beschlusses hinausgehenden Weise zur Anwendung zu bringen; es wurden auf dem Wege der Gratifikationen förmliche Besoldungserhöhungen bewilligt. Diese Gratifikationen kamen mit Inkrafttreten des allgemeinen Besoldungsges. von 1897 in Wegfall; und der BRBeschl. vom 11. März 1879 wurde durch einen solchen vom 5. Dez. 1898 ersetzt, A. S. n. F. XVI 865. Dagegen werden nach wie vor Alters-Gratifikationen im Betrage von 100—500 Fr. verabfolgt an Beamte und Angestellte mit 40 aktiven Dienstjahren.

B 1900 I 410, II 738; 1896 IV 498, 1899 I 211.

211. Den 20. März 1894 beschloss der BR bezüglich Ausrichtung des Gehaltes an Beamte und Angestellte während des Militärdienstes:[1])

Sofern eidg. Beamte, Angestellte und Bedienstete militärpflichtig sind und in Rekrutenschulen, Cadres- und Wiederholungskurse einzurücken haben, beziehen dieselben in der Regel und nach Anleitung von Art. 341 des Obl.-R. ihren vollen Gehalt oder Taglohn. Immerhin wird es in das Ermessen des Departement-Chefs gestellt, die Nichtauszahlung oder Reduktion des Gehaltes zu verfügen:

a. wenn der Beamte, Angestellte und Bedienstete einen Militärdienst freiwillig macht;

b. wenn es sich um provisorische Angestellte handelt, deren definitive Anstellung in Frage gestellt ist;

c. wenn aus dem Datum des Eintritts in den eidg. Dienst oder dem des Austritts aus demselben und aus den übrigen Umständen gefolgert werden kann, dass es sich um eine missbräuchliche Inanspruchnahme der BVerwaltung handelt.

B 1894 I 986.

212. Art. 10, Abs. 1 und 2, des allgemeinen Besoldungsges. von 1897 bestimmt:

Bei Erledigung von Stellen durch Todes- oder Krankheitsfälle kann ein Nachgenuss der Besoldung bis auf ein Jahr eintreten. Die Entscheidung je nach den Umständen des einzelnen Falls steht dem BR zu.

Ebenso wird der BR darüber entscheiden, welche Personen zum Bezuge des Besoldungsnachgenusses berechtigt sind, und es ist

[1]) Vgl. auch unten S. 661, 670 Ziff. 10.

ıhme oder Pfändung seitens allfälliger Gläubiger
)

A. S. n. F. XVI 286.

'schriften die des Art. 6 des Besoldungsges. vom
ın (A. S. XI 287, vgl. Art. 11 des Ges. von 1897),
: weiteres auch Anwendung auf die Amtsstellen,
im allgemeinen Besoldungsges. von 1897 nicht
s sind dies die Besoldungen der Mitglieder des
zlers der Eidg., der Mitglieder und des Personals
BAnwaltes, der besoldeten schweiz. Vertreter im
'es Personals und der Beamten und Angestellten
departements.[2])

Vgl. B 1899 V 692; 1902 III 568, V 478.

' Abtretung des Besoldungsanspruches seitens eines
an Dritte ist nicht zulässig; das Anstellungs-
BBeamten oder BAngestellten hat einen öffentlich-
rakter und begründet somit ein besonderes Rechts-
eine Ausnahme von der in Art. 183 des Obl.-R.
ɛgel betr. die Cedierbarkeit von Forderungen recht-

902 I 633; Gutachten des eidg. Justizdep. i. S. Bucher vom 30. Nov. 1901, Nr. 793.

Anstellungsverhältnisse der Arbeiter ı Betrieben der Eidgenossenschaft.

ɜei Anlass der Beratung des allgemeinen Besoldungs-
de von der Komm. des NR im Juni 1897 folgendes
llschleger Nr. 549 in Anregung gebracht und darauf
'rs. den 15. Okt. 1897 beschlossen:
r BR wird eingeladen, zu prüfen und darüber Ber. zu er-
. ob nicht die Lohn- und Anstellungsverhältnisse der

'rage der Beschlagnahme oder Pfändung der ordentlichen Besol-
Beamten und Angestellten beurteilt sich nach Art. 93 und 275
reibungsges. von 1889, A. S. n. F. XI 553, 601; sie sind nicht
Besoldungsnachgenuss prinzipiell unpfändbar, a. A. das eidg.
Jahre 1877, Erste Auflage I, Nr. 151.
ıglich des Personals des Militärdep. setzt das neue Organisa-
ses Dep. von 1901 in Art. 20 ausdrücklich fest, dass dieses Per-
ɜen Teilen dem allg. Besoldungsges. von 1897 unterstellt sei,
ɜ. — Auf das Personal der Bundesbahnen findet die Vorschrift des
Besoldungsges. der BBahnen vom 29. Juni 1900 Anwendung,
XVIII 240.

mindestens zwei Jahre im Dienste der BVerwaltung stehenden und vollbeschäftigten Arbeiter gesetzlich zu regeln seien.[1])

Postl.-Slg. n. F. 549, B 1897 IV 578; Übers. Verh. der BVers. Juni 1897, Nr. 27; Okt. 1897, Nr. 1, 26.

Der BR veranstaltete zunächst eine Enquete über die Frage der Lohn- und Anstellungsverhältnisse der Arbeiter bei sämtlichen Dienstzweigen der BVerwaltung. Nicht oder nur unwesentlich beteiligt bei der Frage sind u. a.: die Zollverwaltung, deren Personal nur aus Beamten und Angestellten besteht, Taglohnarbeiter werden von ihr nur in aussergewöhnlichen Fällen beschäftigt, so dass deren Anstellung jeweilen bloss von kurzer Dauer ist; die Alkoholverwaltung, deren Arbeiterpersonal aus 4 Vorarbeitern und 9 Arbeitern[2]) besteht; die Postverwaltung, indem als Arbeiter bei ihr nur die sog. Aushelfer zu bezeichnen sind, die entweder ständig oder nur während eines Teiles des Jahres oder auch nur während einiger Stunden des Tages beschäftigt werden. Beteiligt bei der Frage erscheinen besonders die eidg. Regiewerkstätten, wie Waffenfabrik in Bern, Munitionsfabrik in Thun, Kriegspulverfabrik, Laborierwerkstätte in Altorf, Konstruktionswerkstätte in Thun, Montierungsmagazin, ferner die Pferderegieanstalt in Thun, Centralremontedepot, Kriegsdepot, Kasernen und Lebensmittelmagazine, sodann die eidg. Münzstätte in Bern und die Telegraphenverwaltung.

Den 28. April 1899 erstattete der BR der BVers. den verlangten Bericht. Entsprechend dem Antrag des BR beschloss die BVers. den 20. Dez. 1900:

> Das Postulat Nr. 549 wird mit dem Ber. des BR vom 28. April 1899 als erledigt betrachtet.

Übers. Verh. der BVers. Dez. 1900, Nr. 33.

---

[1]) Vgl. den, abgesehen von Abs. 1, erst in der BVers. aufgenommenen, im Entw. des BR nicht enthaltenen Art. 10 des BG betr. Besoldungen bei den Bundesbahnen vom 29. Juni 1900: Die Höhe der Taglöhne der im Taglohn angestellten Arbeiter der BBahnen wird von der Generaldirektion und von den Kreisdirektionen je für die von ihnen angestellten Arbeiter im Rahmen eines vom Verwaltungsrate der BBahnen zu erlassenden Regl. bestimmt. Dieses Regl. wird auch die Grundsätze für Aufbesserung der Löhne nach Massgabe der Dauer des Dienstverhältnisses feststellen. — Die BBahnverwaltung wird darauf Bedacht nehmen, successive ständige Arbeiter der hierzu geeigneten Dienstkategorien zu Angestellten zu ernennen. — Diejenigen ständigen Arbeiter, die Alters halber nicht mehr zu Angestellten ernannt werden können, sind bei entsprechenden Leistungen mit Bezug auf die Löhnung den Angestellten der nämlichen Kategorie gleichzustellen. A. S. n. F. XVIII 233.

[2]) Vgl. B 1902 III 658.

ler Diskussion in der BVers. zu diesem
, jedoch abgelehnten Anträgen sind fol-
hen: 1. Antrag der Minderheit der Komm.

geladen, das Bestreben seiner Dep., soweit
ıtet ist, die in ihrem Dienste stehenden,
äftigten Arbeiter in feste Anstellungsverhält-
Möglichkeit zu unterstützen, und allen Monats-
eine gegenseitige Kündigungsfrist von einem
ıu gewähren, ferner die Lohnvergütung im
ıt eidg. Arbeiter einheitlich zu regulieren;

ıt der Komm. des NR. Wullschleger:

ingeladen, den eidg. Räten eine Vorlage betr.
lung der Lohn- und Anstellungsverhältnisse
BVerwaltung stehenden und vollbeschäftigten
iten. Diese Vorlage hat namentlich die Grund-
ıer:

Aufbesserung der Löhne nach der Dauer des
isses;

von provisorisch angestellten Arbeitern der
en Kategorien zu ständigen Arbeitern mit gegen-
icher oder vierteljährlicher Kündigung, eventuell
ücken von Arbeitern zu Angestellten;

ıtung für Krankheit, Militärdienst und Feiertage.

t die Vorlage die Instanzen für Anstellung und
beiter zu bezeichnen und das Rekursrecht zu

ıtze sollen für die Arbeitsordnungen der einzelnen
end sein. Die Arbeitsordnungen sind dem BR zur
zulegen.

ird eingeladen, zur Mitwirkung bei der Prüfung
Wünschen der Arbeiter, einstweilen versuchsweise,
nehreren Betrieben von der Arbeiterschaft in ge-
annte Arbeiterkommissionen zuzulassen und später
r Wirksamkeit dieser Arbeiterkommissionen ge-
rungen den eidg. Räten Bericht zu erstatten.

Ber. des BR wird ausgeführt:

verhältnisse der Arbeiter in Bundesbetrieben. Die
ten sich die den eidg. Beamten und Angestellten
t und Sicherheit» ihrer Erwerbsverhältnisse sichern.
nur übersehen sie die Verschiedenheit der Basis

auf welcher beide Verhältnisse beruhen. Den fix besoldeten, auf eine gewisse Amtsdauer nach vorheriger Konkurrenzausschreibung und genauer Prüfung gewählten Beamten steht die Vielzahl der Arbeiter gegenüber, die, ohne annähernd ähnliche Vorsichtsmassregeln, höchstens auf ein unmassgebliches Zeugnis hin angestellt werden. In der Verwaltung lässt der nahe, sozusagen tägliche Verkehr mit den Untergebenen den Vorgesetzten bald über den Wert eines Beamten klar werden, während der Arbeitgeber meist erst nach längerer Zeit seinen Arbeiter unter so vielen kennen und beurteilen lernt. Das Institut der Lehrlinge und Aspiranten in der Postverwaltung und in der Telegraphenverwaltung ermöglicht es diesen, ihre künftigen Beamten genau kennen zu lernen. Eine solche Sichtung ist, wenn auch nur annähernd, in den Fabriken unmöglich, und doch bildet sie die einzige Garantie für die Anstellung auf längeren Termin. Auch der Umstand, dass der Beamte ohne Rücksicht auf Überzeit-, Nacht- und Sonntagsarbeit seine Obliegenheit zu erfüllen hat und reglementarisch keine Entschädigung dafür zugesprochen erhält[1]), muss hier als ein Nachteil erwähnt werden, von dem der Arbeiter in seiner durch das Fabrikgesetz genau geregelten Existenz nicht berührt wird.

Der letztere geniesst zudem in anderer Beziehung dieselben Vorteile, wie ein ständiger Beamter. Einmal angestellt, verbleibt er es bei gutem Verhalten und andauernder Brauchbarkeit, während bei einem Beamten die Nichtwiederwahl genügt, um ihn um seine Stellung zu bringen.

Die grosse Gefahr für den rationellen Betrieb der eidg. Fabriken und Etablissemente liegt bei Erfüllung der Wünsche der Bundesarbeiter bezüglich fixer Anstellung in dem je nach Umständen grösseren oder geringeren Bedarf an Arbeitskräften. Diesen Schwankungen (z. B. 60 % in der Konstruktionswerkstätte, 17 % in der Waffenfabrik) stände nicht nur eine Überzahl von fix Angestellten gegenüber, sondern es wäre deren Entlassung durch die verlangten Kautelen überdies noch sehr erschwert. Dem Bunde würde somit zugemutet, was jedes gut geführte Privatetablissement unzweifelhaft finanziell ruinieren müsste . . .

Auch dürfte sich die schweiz. Privatindustrie, die infolge ihrer Arbeitsbedingungen mit der ausländischen Konkurrenz einen schweren Kampf zu bestehen hat, eine Schaffung aussergewöhnlicher Anstellungs- und Lohnverhältnisse in den eidg. Werkstätten auf die Dauer nicht gefallen lassen. Mit Recht betont die Leitung der eidg. Waffenfabrik: Ein rationeller Betrieb wäre mit Arbeitern im Angestelltenverhältnisse auf die Dauer nicht denkbar, und es gibt auch kein gut geleitetes Privatetablissement, überhaupt kein Privatetablissement, das diesbezüglich

[1]) Vgl. BRBeschl. vom 5. Dez. 1898, A. S. n. F. XVI 867.

e. Schon öfters ist der Grundsatz aufgestellt
affenfabrik sich mit einem gut geleiteten Pri-
rgleichen lassen können; . . . . es wäre ein
. diesem Grundsatze abgegangen würde.
ır das Verhältnis von Arbeitgeber zu Arbeiter,
ige von Arbeiter zu Arbeiter würde die An-
lenkliche Seiten bieten. Es liegt in der schon
bestehenden Bevorzugung des eidg. Arbeiters
er Privatindustrie eine Unbilligkeit, die unbe-
riedenheit führen müsste. Tatsächlich ist kein
ellung der Bundesarbeiter vorhanden, und es
grundsätzlicher Fehler, statt sie mit den ana-
in Privatgeschäften zu vergleichen und den-
len Vergleich zwischen Beamten, Angestellten
tig vorzunehmen, in der Meinung, auf diese
eanspruchen zu können. . . . Die eidg. Arbeiter
en Teil der gesamten schweizerischen Arbeiter-
Bund kann nicht angehalten werden, für diese
en Arbeiter Ausnahmeverhältnisse zu schaffen. . .
den verschiedenen staatlichen Betrieben hat er-
' an Arbeitern einem beständigen Wechsel unter-

vornherein eine Anstellung auf längere Dauer
ıssicht stünde oder gar gesetzlich normiert würde,
das Bestreben der Arbeiter dahin, mit allen Mit-
zu erreichen, um sich eine dauernde Anstellung
digung einer Periode ausserordentlicher Produk-
Überzahl von Arbeitern ergeben, für welche keine
eichende Beschäftigung vorhanden wäre. Es ist
;en, betont der Direktor der Waffenfabrik, dass,
eiter zwei Jahre in der Waffenfabrik beschäftigt
worden zu sein, damit noch nicht bewiesen ist,
nitiver Anstellung (im Angestelltenverhältnis) ge-
en uns auch schon veranlasst gesehen, Arbeiter zu
le Jahre, sogar mehr als 20 Jahre, in der Waffen-
ren; und es ist im allgemeinen und in solchen Fällen
s dem Direktor das Entlassen von ungeeigneten
erschwert, dass, wenn solche sich noch dazu im
is befänden, die Schwierigkeiten sich noch ganz
nüssten.
lein die fixen Anstellungsverhältnisse, sondern auch
l in Hand gehende Kündigungsmodus bedeutet eine
der Forderung nach einem andern Anstellungsver-

hältnis ist es den Arbeitern jedoch mehr darum zu tun, die Disziplin im Betriebe zu lockern. Die Kündigung auf kurzen Termin ist in grössern Betrieben und gegenüber der heutigen Arbeiterschaft unumgänglich nötig als einzig wirksames Disziplin- und Ordnungsmittel. Wenn der Arbeiter weiss, dass ihm nur auf langen Termin gekündigt werden kann oder Entlassungen erst durch Rekursinstanzen und Schiedsgerichte definitiv ausgesprochen oder durch solche wieder rückgängig gemacht werden können, wenn er Gelegenheit hat, zu diesem Zwecke einflussreiche Gönner ins Feld zu führen, so ist jede Autorität einer Direktion und der Meister dahin; dann haben diese kein Mittel in der Hand, um sich den nötigen Gehorsam zu verschaffen. Die Entlassung ist heute noch das einzige wirklich wirksame Disziplinarmittel . . . .

Da das eidg. Fabrikgesetz, dem drei Viertel der Bundesarbeiter unterstellt sind, vor ungerechtfertigter plötzlicher Entlastung schützt, und die Arbeiter ihrerseits zum Austritt ohne Kündigung berechtigt sind, sofern sie ungesetzlich behandelt werden, überdies in Streitfällen der Schutz des Arbeiters vor Willkür von den Behörden als etwas selbstverständliches angesehen und ausgeübt wird, so ist die Schaffung einer neuen Instanz oder Behörde für die Untersuchung der vorgenannten Fälle überflüssig. Sie würde auch gefährlich, wenn die Betriebsleitung umgangen oder deren Entscheid gar suspendiert würde. Eine derartige Untergrabung der Autorität ist äusserst schädlich und für militärische Etablissemente geradezu undenkbar.

Das Fabrikges. sieht auch längere oder kürzere Kündigungsfristen vor, die durch besondere schriftliche Vereinbarung zum voraus zu ordnen sind, und das eidg. Fabrikinspektorat betont, dass längere Kündigungsfristen namentlich von seiten der Arbeiter oft angefochten werden, da sie sich Freiheit der Bewegung sichern wollen, wenn ihnen eine besondere Stelle winkt oder die bisherigen Verhältnisse aus irgend einem Grund unleidlich werden. Die Arbeitgeber bevorzugen meist längere Termine. Solche werden bei gewissen Kategorien von Arbeitern oder Angestellten durch Vertrag festgestellt, zuweilen aber auch kürzere; und weiter sagen die eidg. Fabrikinspektoren: Wir sehen keinen Grund, eine neue Behörde oder Instanz für die Entlassung der eidg. Arbeiter zu schaffen, weder für die, welche erst kurze Zeit im Bundesdienste gearbeitet, noch für diejenigen, die mehr als zwei Jahre, oft sehr ohne ihr Verdienst oder Zutun, darin verblieben sind, am wenigsten in dem Fall, wenn durch diesen Weiterzug vor eine Appellationsinstanz der Entscheid der Betriebsleitung suspendiert und der Betrieb durch die Beibehaltung von unbrauchbaren Leuten gefährdet, die Aufrechterhaltung der Ordnung unmöglich gemacht werden sollte.

Unter den Wünschen der eidg. Arbeiter steht auch dieser: «Eine für alle eidgenössischen Etablissemente gleiche allgemeine Arbeitsord-

zu genehmigen ist, soll eingeführt werden.
iter sollen dabei berücksichtigt werden,
ern auch die Rechte der Arbeiter sollen
tsordnungen müssen in allen Werkstätten
Arbeiter eingehändigt werden.«
Bestreben der kompetenten Behörden, um
erfahren, für jede Art von Betrieb eine
haffen, in der die speziellen Verhältnisse
des Ortes u. s. w. berücksichtigt werden
die in Frage kommenden Bundesbetriebe
selbst der Laie zur Überzeugung kommen,
elben unmöglich ist. Jede Fabrikordnung
ften; nun wünschen sich die Bundesarbeiter
wangsjacke für alle, die niemand passen
stellung des Postulates Wullschleger hatte
ht, seine Etablissemente unter ein einheit-
er es stand bald davon als einem Ding der

er eidg. Telegraphenverwaltung die Arbeit
bile ist, lässt sich nach ihrer Ansicht erst
ng mit Sicherheit bestimmen, ob die dienst-
genschaften eines Arbeiters derart sind, dass
sse daran fände, denselben durch eine defini-
an sich zu knüpfen. Mancher könne auch,
n, ganz wohl als Taglöhner beschäftigt werden,
schaften zu einer definitiven Anstellung keines-
Schon 1897 lehnte die Verwaltung das Be-
ter ab, das dahin ging: es möchten die An-
chweiz. Telephonarbeiter einer Reorganisation
em Sinne, dass wenigstens die seit einer Reihe
Telephon beschäftigten Arbeiter den übrigen
gestellt werden.
e gezeigt, dass der in provisorischer Stellung
fer nicht selten einem gewissen Gehenlassen,
spruchsvollen Wesen, Platz macht, sobald die
ichert ist. Bei den Telephon- und Telegraphen-
Umstand um so mehr Gewicht zu legen, als
während unter Aufsicht und Kontrolle gehalten
ie häufig mehr oder weniger selbständig aus-
en müssen. Wiederholte, bei solchen Gelegen-
Ausschreitungen, selbst von seiten jahrelang be-
nd nicht gerade geeignet, die Verwaltung zu
sherigen Anstellungsverhältnisses zu ermutigen,

da das Taglohnsystem sich durchaus bewährt hat und in bezug auf Arbeitsleistung und Aufrechthaltung der Disziplin die besten Resultate ergibt. Man darf sich nicht verhehlen, dass neben den guten Arbeitern sich zahlreiche schlimme Elemente befinden, die zwar ihre wirklichen oder vermeintlichen Rechte sehr gut geltend zu machen wissen, die aber nur ein unvollkommen ausgebildetes Pflichtgefühl besitzen. Auch solche Leute können ja unter beständiger Aufsicht Verwendung finden, allein gegen eine definitive Anstellung derselben, nach kürzerer oder längerer Probezeit, bestehen die schwersten Bedenken.

Wenn selbst in einer Verwaltung, wie dies bei der Telegraphenverwaltung der Fall ist, wo infolge ihrer Organisation alle Geschäftsteile wie die Räder einer Uhr ineinandergreifen, ein einheitlicher Anstellungsmodus kategorisch verneint und als ein den guten Gang der Administration hinderndes Übel erklärt wird, um wie viel schwieriger muss es dann sein, für alle diejenigen Etablissemente der BVerwaltung, wo die Arbeitsverhältnisse in einem und demselben Etablissement selbst so verschieden und ungleichartig sind, die gleiche Norm aufzustellen.

Die gewünschte Arbeitsordnung soll aber im fernern die Rechte und nicht nur die Pflichten der Arbeiter feststellen. Das, sagen die Fabrikinspektoren, ist etwas längst Gewährtes, wenigstens für diejenigen, die unter dem eidg. Fabrikgesetz stehen. Darum wird jede Fabrikordnung, vor ihrer Genehmigung den Arbeitern vorgelegt, damit sie Einwendungen und Wünsche zum Ausdruck bringen können. Die kant. Regierungen halten sich bei der Genehmigung nicht nur an den Buchstaben des Gesetzes, sondern sie eliminieren auch, was nach ihrem Dafürhalten unbillig oder unverständlich ist, und hunderte von Änderungen werden so jedes Jahr an den Fabrikordnungen vorgenommen, freilich ebensowenig immer nach der Meinung der Arbeiter, als nach dem Begehren der Prinzipale, sondern nach dem, was gerecht und zum Wohl der Arbeiter erforderlich erscheint.

Vollends unverständlich ist, warum gerade die BVers. berufen sein soll, sich mit der Formulierung einer solchen Fabrikordnung zu befassen, und ebenso unklar ist das Begehren betr. Arbeiterkommissionen. Die Fabrikinspektoren erklären: Wir sind sehr für unabhängig gewählte Kommissionen und begreifen es, wenn die Arbeiter die Wahl zu einer durchaus unbeeinflussten machen wollen. Sie sollen bestimmen, wie die Wahl vorgenommen werden soll. Dies geschieht auch in einer grossen Zahl von grössern Etablissementen, sowohl im Privat- wie im öffentlichen Betrieb. Es ist ganz am Platz, wenn diese Kommissionen die von den Arbeitern vorgebrachten Beschwerden untersuchen, auf ihre Berechtigung prüfen und, wenn sie dieselben begründet finden, sie bei der Geschäftsleitung vorbringen. Es wird viel leichter sein, Beschwerden und Differenzen mit einigen wenigen Mittelpersonen zu er-

mengesetzt ist. Die Staatswerkstätten würden ihre Existenzberechtigung verlieren, sobald die Erzeugnisse infolge abnormaler Betriebsverhältnisse die normalen Preise übersteigen. Auch im Lohnverhältnis und in Verbindung damit in der Festsetzung der Arbeitstage und der Arbeitsdauer ist dies zu berücksichtigen; die Wünsche der Arbeiter bezwecken in den Lohnverhältnissen ganz beträchtliche Änderungen; sie verlangen:

1. Als arbeitsfreie Tage werden verlangt: alle Sonntage, alle Feiertage, wie für Beamte und Angestellte der Eidg., der 1. Mai. 14 Tage Urlaub.

Die Zahl der Feiertage mit 8 berechnet, wie sie im Gesetze als Maximum für die schweiz. Fabrikarbeiter vorgesehen sind, kommen wir für jeden fix angestellten Arbeiter auf 75 freie, bezw. 290 Arbeitstage, abgesehen von der Abhaltung durch Krankheit, Militärdienst, u. s. w.

2. Die Arbeitszeit soll überall eine achtstündige sein.

3. Wo kontinuierliche Arbeit stattfindet, sollen jedem Arbeiter 52 freie Tage, wovon 26 Sonntage, gesichert sein. Die Arbeitsleistung findet in drei Schichten statt.

4. Überstunden sind zulässig.

5. Gleiche Bezahlung für die Arbeit der Frauen wie der Männer.

6. Taglohn für Arbeiter über 20 Jahre, die noch nicht zwei Jahre im Dienste des Bundes stehen.

7. Jahreslohn für die fix Angestellten, über zwei Jahre im Dienste der Eidg. stehend.

8. Lohnerhöhung alle drei Jahre bis zur Erreichung des Maximums. Für längere Zeit angestellte soll die Lohnerhöhung rückwirkend sein.

9. Zuschläge von 25 % für Überstunden bei Tag, von 50 % für solche bei Nacht, von 100 % für Sonntagsarbeit. Bei kontinuierlichem Betrieb findet nur Entschädigung von 50 % für Arbeit über die Schichten hinaus statt. Bei Dislokationen oder Arbeit auswärts sind Zulagen zu geben, welche die Extraauslagen vollständig decken.

10. Bei Krankheit und Militärdienst wird voller Lohn bezahlt.

11. Arbeiter, welche 15 Jahre im Dienst des Bundes gestanden und arbeitsunfähig geworden sind, werden mit $^4/_5$ des Lohnes pensioniert. Nach seinem Tod bezieht die Witwe die Pension ihres Mannes noch 6 Monate fort.

12. Für besondere Abnutzung der Kleider wird Entschädigung bezahlt.

13. Für genügendes Werkzeug sorgt die Eidgenossenschaft.

14. Bussengelder fallen in Unterstützungskassen der Arbeiter.

15. Betreffend die Höhe der Löhne wird verlangt:

Was nun die Lohnfrage im allgemeinen betrifft, auf die eine Reihe der Wünsche der Arbeiter Bezug nehmen, so geht deren prägnanteste Tendenz nach Steigerung der gegenwärtigen Ansätze, gleicher Bezahlung der Frauenarbeit wie derjenigen der Männer, periodischer Lohnerhöhung, höhern Zuschlägen bei Überzeit-, Nacht- und Sonntagsarbeit und nach vollem Lohn bei Krankheit und Militärdienst.

Ad 5. Was den Wunsch nach Gleichbezahlung der Frauenarbeit betrifft, so gehen wir mit demselben einig, falls die Arbeit die gleiche in bezug auf Leistung und Güte ist.

Ad 6 und 7. Es ist nicht einzusehen, warum der Arbeiter, der nicht zwei Jahre im Dienst des Bundes gestanden, aber vielleicht Vorzügliches leistet, schlechter soll gehalten sein, als der geringe Arbeiter, den man aus Mitleid oder andern Rücksichten seit mehr als zwei Jahren im Dienst behalten hat.

Dass die Lohnaufbesserungen auch fernerhin zu Recht bestehen, ist schon ihres grossen moralischen Einflusses wegen notwendig, jedoch nur, wenn sie kein vom Arbeiter zu beanspruchendes Recht darstellen, sondern eine freiwillige Anerkennung seiner guten Dienste verbleiben...

Ad 9. Betr. die Zuschläge ist zu sagen, dass bisher im allgemeinen der Grundsatz galt, dass die Überzeitarbeit im Verhältnis zum Taglohn bezahlt werde. In den Bundesbetrieben, sowie in denjenigen Privatetablissementen, die am besten bezahlen, werden 25 % für Tagesarbeit und 50 % für Nachtarbeit entrichtet. Die Telegraphenverwaltung allein zahlt «bei öffentlichen Unglücksfällen» zur Nachtzeit 100 %. Es gibt aber Beschäftigungen, bei denen ihrer Natur nach von bestimmten Arbeitsstunden keine Rede sein kann, wo lange Perioden der Musse die Arbeit unterbrechen, welche regellos bald vor der üblichen Zeit beginnen, bald später endigen muss. Hier kann von einer besonderen Vergütung für die Betätigung vor oder nach einer gewissen Stunde nicht die Rede sein.

Ad 10. Betr. volle Lohnauszahlung in Krankheitsfällen verhalten sich die Berichte der Leiter der eidg. Etablissemente verneinend, mit Ausnahme der Telegraphendirektion, die für provisorisch Angestellte die Hälfte, für ständige Arbeiter den ganzen Lohn in Krankheitsfällen und Militärdienst gewährt. Hier drängt sich die Notwendigkeit einer Regulierung dieser Verhältnisse für alle eidg. Betriebe unabweislich auf, da eine Unbilligkeit darin liegt, analoge Fälle verschieden zu behandeln. Die von den verschiedenen Betriebsleitern angeführten Gründe gegen Auszahlung des vollen Lohnes bestehen namentlich in den erfahrungsgemäss zahlreich vorkommenden Missbräuchen, denen gegenüber sie in dem Masse machtlos wären, als die Lohngewährung erhöht würde. Es kommt schon bei ¼-Taglohnauszahlung vor, dass Krankheit simuliert

aber arbeitswillige Hände bedeutet der Minimallohn somit keinen Vorteil, sondern eine Härte, und er ist als eine künstliche, daher verwerfliche Aufschraubung der Löhne zu betrachten. Wohl wird ein leistungsfähiger Arbeiterstand geschaffen, aber was soll mit den für untauglich erklärten Leuten geschehen? In den Werkstätten ohne Minimallohn findet auch der geistig unbegabte Junge Anstellung für Arbeit, zu der blosse Kraft ohne viel Verstand hinreicht, und auch Alte, Schwache oder Kränkliche finden Verwendung. Alle diese Leute sind froh, mit einer ihrer Leistungsfähigkeit entsprechenden Arbeit ihren bescheidenen Lebensunterhalt verdienen zu können und niemand zur Last fallen zu müssen. Gewiss müssen auch diese Leute, die z. B. in den eidg. Etablissementen in verhältnismässig grosser Anzahl vorhanden sind, berücksichtigt werden, und gerade der Bund sieht sich dazu verpflichtet. Die Frage der Einführung des Minimallohnes hat eine sehr bedeutende volkswirtschaftliche Tragweite, von der sich die petitionierende Arbeiterschaft, die doch nächstbeteiligt wäre, nicht genügend Rechenschaft gibt. Neben dem leistungsfähigen Arbeiterstand entstände eine Klasse der Enterbten, denen ungerechterweise die Möglichkeit der Selbsterhaltung geraubt würde. Dieselben fielen den Gemeinden und wohltätigen Anstalten zur Last, die entweder finanziell unterliegen würden oder nur in ganz ungenügender Weise für diese Grosszahl von Bedürftigen sorgen könnten. Die Wichtigkeit der Frage des Minimallohnes verdient auch von dieser Seite beleuchtet zu werden, damit nicht einer Theorie zu liebe entweder unzählbare Existenzen geopfert oder die Armenfonds der Gemeindewesen erschöpft werden. Der Bericht der Fabrikinspektoren schliesst sich dieser Ansicht völlig an, wenn er bezüglich der Einführung des Minimallohnes sagt: Was soll aber auf diese Weise aus dem beschränkten Jungen, aus dem unbeholfenen Mann, aus der alten oder kränklichen Person werden, wie solche auch in einzelnen Betrieben des Bundes sich nicht selten vorfinden? Sollen diese Leute, denen Kraft oder Intelligenz zur Erwerbung eines vollen Lohnes fehlt, die aber bei leichter Arbeit sich doch noch ganz oder zum Teil ihren Lebensunterhalt erwerben, durch Arbeit ihrem langweiligen Dasein einen gewissen Reiz verleihen können, abgeschoben werden, oder sollen die Kosten des Betriebs, in dem man sie zum Minimallohn beibehält, ins ungemessene erhöht, die Bundesgelder verschleudert werden? Sind die Ortschaften, welche solche Leute liefern, durch deren Zurückweisung schwer zu schädigen oder durch übermässigen Lohn für geringe Arbeit übermässig zu begünstigen? Und wie soll es in den Fällen gehalten werden, wo der Arbeiter im Vertrauen auf den Minimallohn in seiner Tätigkeit nachlässt, wo er darauf baut, dass man nicht wage, ihn, den Vater einer zahlreichen Familie, brotlos zu machen, oder darauf dass er mit seiner bekannten Tüchtigkeit im Arbeiten unentbehrlich geworden sei

Beschäftigung finden, welche anderwärts zum grossen Teil überhaupt keine Arbeit finden, auf alle Fälle nirgends nur annähernd diesen traurigen Lohn erhalten würden. Anderwärts wird der grösste Teil der in der Munitionsfabrik vorkommenden Arbeiten durch Frauen mindestens ebenso gut, aber durchwegs rascher und bedeutend billiger ausgeführt.

III. Schlussfolgerung. Auf Grund der Umfrage bei den verschiedenen Leitern eidg. Etablissemente kann in Berücksichtigung ihrer massgebenden, auf Sachkenntnis und Erfahrung beruhenden Begutachtung folgendes konstatiert werden:

1. Alle gehen darin einig, dass in Zukunft wie bisher die eidg. Werkstätten in Bezug auf Anstellungs- und Lohnverhältnisse den bestgeleiteten Privatetablissementen vorangehen sollen.

2. Dass jedoch diese Begünstigung des Arbeiters des Bundes in denjenigen Schranken zu halten sei, welche die Rücksicht auf die schweiz. Privatindustrie einerseits und auf die solcher Vorzüge nicht teilhaftig werdende Arbeitermehrheit ausserhalb der Betriebe des Bundes andrerseits ihr setzen.

3. Für eidg. Betriebe, welche unter dem Fabrikgesetze stehen, und deren Leiter für die Jahresbilanz verantwortlich sind, haben die bisherigen erprobten Lohn- und Anstellungsverhältnisse weiter zu bestehen.

4. Von der Einführung des Minimallohnes ist in Berücksichtigung der verschiedenartigen Arbeitskräfte Umgang zu nehmen.

5. Von der Einführung des Achtstundentages ist abzusehen, da sie die einheimische Industrie in ihrer Konkurrenzfähigkeit gefährdet und der Natur einzelner eidg. Betriebe zuwiderläuft.

6. Die projektierte Kranken- und Unfallversicherung dürfte die Wünsche der Arbeiterschaft des Bundes bezüglich Lohnauszahlung bei Krankheit u. s. w. in einer alle schweizerischen Arbeiter berücksichtigenden Weise erledigen. Eine diesem Gesetz vorgreifende Bestimmung ist inopportun.

7. Nachdem das Schweizervolk durch Abstimmung vom 15. März 1891 das BGes. betr. die arbeitsunfähig gewordenen eidg. Beamten und Angestellten vom 26. Sept. 1890 verworfen hat, vgl. S. 675, kann nicht erwartet werden, dass dasselbe einer Pensionierung der Arbeiter des Bundes allein zustimmen würde, und es darf in Berücksichtigung der schweren finanziellen Folgen auf das Gesuch der Bundesarbeiter nicht eingetreten werden.

Dies sind die Schlussfolgerungen, zu denen man gelangen muss. Das Bestreben, allen Arbeitskräften, Verhältnissen und Institutionen nach Möglichkeit gerecht zu werden, ohne jedoch in näherer oder ent-

Klassen von Beamten und Angestellten eine andere Abfindung vorsehen.

Art. 3. Wenn ein mit Rücktrittsgehalt entlassener Beamter oder Angestellter zu irgendwelcher amtlicher Tätigkeit gegen Besoldung von neuem verwendet wird oder in einer andern Stellung ein entsprechendes Einkommen findet, so soll der Rücktrittsgehalt während dieser Zeit in entsprechendem Betrage eingeschränkt resp. aufgehoben werden.

Art. 4. Die Leistungen, welche dem Bunde nach diesem Gesetze auffallen, werden durch den jährlichen Voranschlag bestimmt.

Art. 5 (Referendumsklausel). B 1890 IV 301.

Dieser Beschl. der BVers. ist hervorgegangen aus dem Ges.-Entw. des BR vom 19. Nov. 1889, betr. die Entlassung arbeitsunfähig gewordener eidg. Beamten und Angestellten, mit folgendem einzigen Artikel:

Der BR wird ermächtigt, solchen Beamten und Angestellten, welche wenigstens fünfzehn Jahre in der eidg. Verwaltung mit treuer Pflichterfüllung gedient haben und wegen Alters oder im Dienste entstandener Gebrechen ihrer Berufsaufgabe nicht mehr zu genügen imstande sind, bei ihrer Entlassung oder Nichtwiederwahl eine Aversalsumme im Betrage von höchstens dem doppelten vollen Diensteinkommen nach dem letzten dreijährigen Durchschnitt oder in Ausnahmefällen einen Rücktrittsgehalt von höchstens 50 % dieses Diensteinkommens und nicht in höherem Betrage, als 1800 Franken per Jahr, zu entrichten. Vorbehalten bleiben die BVorschriften, welche für einzelne Klassen von Beamten und Angestellten eine andere Abfindung vorsehen.

Die daherigen Leistungen des Bundes werden durch den jährlichen Voranschlag bestimmt.

B 1889 IV 694.

Im Gegensatz zum BR schlug die Komm. des StR das alsdann in den BBeschl. aufgenommene Prinzip vor, dass der Rücktrittsgehalt die Regel, die einmalige Abfindungssumme die Ausnahme sein soll; die Komm. hebt in ihrem Ber. vom 10. Mai 1890 folgendes hervor:

Wir geben gerne zu, dass der vom BR vorgeschlagene Weg, die Aversalsumme als Regel, den Rücktrittsgehalt als Ausnahme zu erklären, ein einfacherer, den eidg. Fiskus weniger belastender ist, als der Vorschlag der Komm. Der Vorschlag des BR hat den weitern Vorteil, dass die Verpflichtungen des Staates gegenüber den Invaliden jedes Jahr bis auf einen Bruchteil liquidiert werden können, dass die Zukunft nur ganz unwesentlich zu Gunsten der Gegenwart belastet wird.

die ihren Gehalt beziehen, deren Arbeitsleistung aber eine höchst reduzierte ist. B 1890 II 865.

Der Botsch. des BR vom 19. Nov. 1889 betr. die Frage der Fürsorge des Bundes für seine arbeitsunfähig gewordenen Beamten und Angestellten ist folgendes zu entnehmen:

1. Einen ersten Anstoss zur Behandlung der Frage der Versicherung der eidg. Beamten gab ein im Jan. 1863 vom BR genehmigter kollektiver Lebensversicherungsvertrag zwischen dem schweiz. Schulrate und der schweiz. Rentenanstalt in Zürich[1]), nach welchem die Schulkasse für jeden Lehrer des Polytechnikums, welcher behufs der Todes- oder der Altersversicherung sich zu einer jährlichen Prämienzahlung von wenigstens 3 % seiner Besoldung verpflichtete, einen Zuschuss von weitern 3 % der Besoldung zusicherte, was die Lehrerschaft des Polytechnikums, von welcher ein Teil bereits ein gesetzliches Anrecht auf Pensionierung besass[2]), in den Stand setzte, sich auch noch für eine etwa einer doppelten Jahresbesoldung gleichkommenden Summe auf das Ableben zu versichern.[3])

Dieser Vorgang veranlasste die eidg. Beamten, in einer von der grossen Mehrzahl derselben unterzeichneten Petition vom 27. Nov. 1863, 7. März 1864 den BR zu bitten, er möchte die Frage, ob und wie ihnen die Vorteile einer Versicherung gegen ökonomische Wechselfälle infolge körperlicher Gebrechen, Alterszunahme, Todesfall, sei es durch Anschluss an eine bereits bestehende Versicherungsanstalt, sei es durch Einführung einer eigenen Kasse, verschafft werden könnten, einer gründlichen Prüfung unterwerfen.

Der BR liess die Frage durch eine Expertenkommission, der er das nötige statistische Material beschaffte, prüfen und vorbereiten, und legte den 16. Juli 1866 der BVers. seinen Bericht nebst Anträgen vor, B 1866 II 355. Der BR hielt allerdings auch dafür, dass es nicht nur im persönlichen Interesse der Petenten, sondern auch in demjenigen der Verwaltung selbst liege, wenn die Zukunft der eidg. Beamten und Angestellten, denen bei ihrer fixen Besoldung nicht möglich sei,

[1]) Vgl. A. S. VII 397; B 1863 II 316.

[2]) Vgl. BG betr. die Errichtung einer eidg. polytechnischen Schule vom 2. Febr. 1854, Art. 13, 15, 30—32, A. S. IV 1.

[3]) Eine weitere Fürsorgeanstalt der Professoren der eidg. polytechnischen Schule ist die 1899 von der Lehrerschaft der Schule gegründete Witwen- und Waisenkasse. Seit dem BBeschl. nicht allgemein verbindlicher Natur vom 27. Juni 1901 wird der Lehrerschaft des Polytechnikums zu Handen dieser Kasse vom Bunde ein ordentlicher jährlicher Beitrag von Fr. 400 für jeden der Kasse beigetretenen Professor geleistet, A. S. n. F. XVIII 685, B 1901 I 697, 1902 V 100 (laut Staatsrechnung für 1901 betrug dieser Beitrag Fr. 24,800).

Bei dem damaligen Besoldungs-Etat würde das jährliche Opfer es Bundes 60—70,000 Fr. betragen haben. Die Komm. der beiden äte erklärten sich zwar grundsätzlich mit dem Antrage des BR einerstanden. Diejenige des NR wollte jedoch die Ausführung mit einem ersicherungsprojekt (Union Winkelried) verbinden, das noch ganz unewiss war und sich in der Folge als unausführbar erwies; die Komm. es StR dagegen teilte sich in eine Mehrheit und Minderheit, mit verhieden gestalteten Anträgen.

Bei dieser Differenz der Meinungen der leitenden Persönlichkeiten ber dasjenige, was durch den Bundesbeitrag eigentlich erreicht werden ollte, wiesen beide Räte in der Sommersession 1867 das Projekt an en BR zurück, ohne ihm auch nur eine Direktion für sein weiteres orgehen zu geben. Der BR liess daher diese Angelegenheit bis auf eiteres auf sich beruhen. Vgl. B 1867 II 478; 1890 II 848.

2. Die Beamten betraten nun den Weg der Selbsthilfe; im Jahre 871 gründeten sie eine Sterbekasse auf Gegenseitigkeit. Da die Initiave von den Postbeamten ausging, so kündigte sich der 1871 konstituierte erein in den Statuten als «Unterstützungs- und Versicherungsverein chweiz. Postbeamter und Bediensteter» an. Derselbe zählte schon n Juli 1872 in 10 Postkreisen Sektionen mit zusammen 1867 Mitliedern. Das hatte zur Folge, dass in demselben Monat die BVers. ei Behandlung des Geschäftsberichts von 1871 den BR einlud, die rage zu prüfen, wie das unter einem Teil der Beamten und Angetellten der Postverwaltung bestehende Institut einer gegenseitigen ilfskasse verallgemeinert und durch Bundesbeiträge angemessen unterützt werden könnte. Sofort wurde der Verein dem gesamten Personal er BVerwaltung geöffnet und von 1873 an ein jährlicher Bundesbeitrag on einstweilen Fr. 10,000 bewilligt.

BBeschl. vom 20. Juli 1872 Ziff. 12. A. S. X 938; B 1872 III 742.

Faktisch gewann indessen der Verein zunächst nur an der Teleraphenverwaltung ein neues Rekrutierungsgebiet. Auch konnte er nach einer damaligen Einrichtung dem Personal der BVerwaltung wirklich icht mit gutem Gewissen als solide Versicherungsanstalt empfohlen erden. Es kam dies an den Tag, als der Oberzolldirektor Feiss sich n Prof. Dr. Kinkelin wandte, behufs der Beantwortung der Frage, ob er Versicherungsverein auf rationeller Grundlage beruhe und den Beamten empfohlen werden könne, und wenn nicht, an welchen Mängeln r leide? Die vorgenommene Expertise bewies, dass gerade das, was er Verein als seinen Hauptvorzug ansah, die niedrige Prämie, seine edenklichste Seite war. Der Versicherungsverein bezog ganz so, wie ies bei Schadenversicherungen auf Gegenseitigkeit, namentlich bei der bligatorischen Immobiliarversicherung, üblich ist, nur so viel an Prämien, als für die Ausbezahlung der Versicherungssummen notwendig

war: für die An
lichkeit genügen
sache mit eine
worden. In de
diese Art der E
unrichtig und u
gesellschaft, we
durchschnittlich
Mortalitäts- und
dann, wenn di
junge ersetzt w
eintreten, sobal
gleichmässige P
schaften, welch
alter berechnen
Höhe der Prän

3. Dieses
der die Zunahm
von sich aus ein
fernere Verabfol
richtigen Organi
wurde im Jahre
wissenschaft dur
tung für das Ja

---

[1]) Vgl. BBes
Der BR wird ein
des nächsten Bud
Beitrag von Fr.
Bediensteten der
dieser Kasse nich
rungstechnik revi
laden, die Frage
die eidg. Angestel
B 1875 II 374. 187

[2]) Der BBeit
IV 883; dann auf
BBeschl. vom 22
vgl. B 1879 III 1
153. 1881 IV 131,
65.000. für 1892 a
V 72. 80. 1893
Fr. 150,000. um d
zahlungen der M
Es haben aber a
Lebensversicherun

er Reserve, um auch einer höhern Sterb-
war nur unzureichend und in der Haupt-
rgehend fliessenden Hilfsquelle gesorgt
Gutachten wurde nachgewiesen, dass
er Ausgaben bei der Lebensversicherung
dem bei einer jeden Lebensversicherungs-
gsweise jüngern Mitgliedern beginnt, das
tglieder, somit auch die durchschnittliche
iffer während Jahrzehnten anwächst, auch
bgehenden alten Mitglieder stets durch
ztere werde übrigens nicht einmal mehr
den jüngern Mitgliedern zu entrichtende
eht, als diejenige von Versicherungsgesell-
er Weise die Prämie nach dem Eintritts-
alle müsse der Verein schliesslich an der
gehen.

nkelin hatte zur Folge, dass der Verein,
alitätsziffer bereits wahrnehmen konnte,
ision vornahm, und dass die BVers. die
iträgen von einer versicherungstechnisch
ereins abhängig machte.[1]) Die Revision
en Grundsätzen der Lebensversicherungs-
d die BVers. erhöhte bei der Budgetbera-
auch seither wiederholt ihren Beitrag.[2])

et für das Jahr 1875 vom 18. März 1875, Ziff. 6:
age zu untersuchen, ob bei der Aufstellung
Rubrik G IX: Verschiedenes, noch ferner ein
Lebensversicherungskasse der Beamten und
elegraphenverwaltung, solange die Statuten
Weise nach den Grundsätzen der Versiche-
len, aufzunehmen sei. — Der BR wird einge-
einer allgemeinen Unterstützungskasse für
suchen, A. S. n. F. I 444, Postl-Slg n. F. 23;

876 von 10,000 Fr. auf 20,000 Fr. erhöht, B 1875
eit 1882 auf Fr. 50,000 (nicht gerechnet, seit
ie dem Vereine zufallenden Ordnungsbussen,
rh. der BVers. Dez. 1879, Nr. 26), B 1880 IV
. V 434; für 1891 wurde der Beitrag auf Fr.
erhöht, B 1890 IV 862, 869; 1891 V 72; 1892
901 beträgt derselbe Fr. 125,000, seit 1903
er die Ermässigung von 25 % der Prämien-
rmöglichen, B 1900 IV 299, 1902 V 97, 107.
amte und Bedienstete, die bei einer andern
eidg. Beamtenversicherungsverein versichert

Die Statuten des jetzt den Namen Versicherungsverein der eidg. Beamten und Angestellten führenden Verbandes trugen auch dem schon im Jahre 1863 und dann namentlich bei Gelegenheit der Revision von den westschweiz. Beamten geäusserten Wünschen nach einer Altersversicherung in den versicherungstechnisch richtigen Formen Rechnung; sie sehen folgende drei Versicherungsarten vor:

a. Todesversicherung mit lebenslänglicher Prämienzahlung, für ein Kapital von höchstens Fr. 5000 (seit 1885: Fr. 10,000, wobei der über Fr. 5000 hinausgehende Teil rückversichert wird);
b. gemischte Versicherung auf das 60. Alterjahr mit demselben Maximum (die Versicherungssumme wird nach Überleben des 60. Altersjahres oder bei vorherigem Tode ausbezahlt);
c. Versicherung einer Rente von höchstens Fr. 1000, vom Alter von 60 Jahren an.

4. In den Jahren 1879 (22. Dez.) und 1881 (28. Juli) wurde der BR durch neue Postulate der BVers. eingeladen, Bericht und Antrag einzubringen über die Frage, ob die Versicherung der eidg. Beamten und Bediensteten nicht auf zweckentsprechenderer Grundlage organisiert und obligatorisch erklärt werden sollte.

Vgl. Postl.-Slg. n. F. 199. 241; Übers. Verh. der BVers. Dez. 1879. Nr. 26. Juni 1881, Nr. 4, A. S. n. F. V 434.

Das Ergebnis der vom BR vorgenommenen Untersuchung war seine Vorlage vom 29. Nov. 1881 an die BVers., B 1881 IV 333. . . .

In dieser Botsch. führte der BR aus: Bezüglich der Versorgung der Witwen und Waisen von Beamten und Angestellten des Bundes hat der Bund getan, was von ihm erwartet werden durfte, indem er (abgesehen von den im Besoldungsges. vorgesehenen Nachgenüssen)[1]) den Versicherungsverein in den richtigen Gang brachte; dagegen ist die Frage der Altersversorgung eine noch ungelöste, und es wäre in dieser Beziehung das Rationellste, wenn der Bund insoweit, als er vom Standpunkte der Verwaltung aus daran ein Interesse hat, aus eigenen Mitteln sorgte. . . .

Indessen ist von der Errichtung einer obligatorischen Altersversicherungskasse Umgang zu nehmen, indem die jährlichen Opfer für den Bund wie für die Beteiligten als zu gross kaum aufzubringen wären. Wären ja für eine Altersrente von 40% der Besoldung einzig

sind, bis zum Betrag von höchstens 5000 Fr. Versicherungssumme an der dem genannten Verein zur Prämienreduktion bewilligten BSubvention Anteil, vgl. BRBeschl. vom 17. Nov. 1882, B 1883, III 602, 1898 V 142.

[1]) Vgl. Besoldungsges. 1873, Art. 6: Besoldungsnachgesuch bei Tod von Beamten auf 6 Monate, bei Tod von Angestellten auf 1 Jahr. A. S. XI 287; Besoldungsges. 1897, Art. 10: Besoldungsnachgesuch bei Erledigung einer Stelle infolge Tod oder Krankheit bis auf ein Jahr.

re alten Beamten nicht weniger als jähr-
ich. Sodann würden die Versicherten mit-
vanges zum Beitritt zur Kasse bestimmte
inseitig gelöst werden könnten, gleich-
g zu einem andern Versicherungssystem

l den invalid gewordenen Beamten und
tte mit Ausrichtung von Aversalsummen,
tsgehalten, zu Hilfe kommen. Zu diesem
t. 6 des allgemeinen Besoldungsgesetzes
usatz vor:
ermächtigt, solchen Beamten und Ange-
n Dienste von wenigstens fünfzehn Jahren
und treuer Pflichterfüllung wegen Alters
ener Gebrechen ihrer Berufsaufgabe nicht
le sind, bei ihrer Entlassung eine Aversal-
öchstens zwei Jahresbesoldungen oder in
cktrittsgehalt zu entrichten, sofern nicht
schriften für einzelne Klassen derselben
stgesetzt ist. Die Leistungen des Bundes
erden durch den jährlichen Voranschlag
B 1881 IV 402. 1890 II 850.

rde zuerst im Jan. 1882 im StR behandelt.
npfahl eindringlich die vorgeschlagene
abe mit dem einzigen Amendement, dass
tes festgesetzt werde: dass derselbe nicht
e, als zu 50% des fixen Gehaltes und der
onen u. s. w., die die Beamten im Zeit-
gen haben. So gefasst wurde die Vorlage
angenommen. Im NR verlangte die vor-
e weitere Aufschlüsse und Berechnungen;
gehren durch seine Nachtrags-Botsch. vom
. Durch deren Aufschlüsse befriedigt, em-
n 28. Juni 1883 die Annahme der Vorlage

der Eingang der Vorlage dahin abgeändert:
ichtigt, Beamten und Angestellten, deren
dreitausend Franken beträgt, und welche
wenigstens zwanzig Jahren u. s. w.
em an sich richtigen Gedanken einen viel
verliehen. Auch bei den Eisenbahn-Hilfs-
chränkung in der Berechnung der Pension

höher bezahlter Beamten; aber man schliesst sie nicht ganz aus[1]), sondern zieht bloss den Überschuss über eine bestimmte Besoldungssumme (3600 oder 4000 Fr.) nicht in Berechnung; gänzlicher Ausschluss wäre ja eine Bestrafung des Vorrückens im Dienst; zudem ist zu berücksichtigen, dass mit einer erst in spätern Jahren erreichten höheren Besoldung nicht mehr grosse Ersparnisse für die alten Tage möglich sind, da meistens vermehrte Ausgaben für die Familie, vielleicht auch in frühern Jahren gemachte Defizite den Zuwachs absorbieren. Aber auch wenn man in diesem Sinne bei der Berechnung der Pension eine Schranke ziehen will, erscheint es zu weit gegangen, schon bei mit Fr. 3000 Besoldeten eine ausnahmsweise Berechnung eintreten zu lassen.

Auf Grund solcher und anderer Erwägungen[2]) beschloss der StR den 7. Juli 1883, die Behandlung dieser Angelegenheit mit derjenigen des allgemeinen Besoldungsgesetzes zu verbinden, und dieselbe behufs der Vervollständigung der Akten an den BR zurückzuweisen.

Übers. Verh. der BVers. Juni 1883, Nr. 5.

6. Die Beamten freilich hätten gerne einmal gewusst, wessen sie sich zu versehen haben. Der Schweiz. Amtsbürgschaftsverein stellte ein Initiativkomite zum Studium der Frage der Alters- und Invaliditätsversicherung auf. Im Jahre 1885 beschloss auch die Delegiertenversammlung des eidg. Beamtenversicherungsvereins, Vertreter in dieses Komite zu entsenden. . . .

Das Komite stellte sich die Aufgabe, zu berechnen, was Invaliditäts- und Altersversicherung kombiniert kosten, und mit welchen Opfern seitens der Beamten und des Bundes dieselbe realisiert werden könnte. Man hielt diese Berechnung für sehr leicht; man fragte sich nur: welche Summe müsste jährlich als Prämie aufgebracht werden, um gerade diejenigen Pensionen zu gewähren, welche jetzt, unter Voraussetzung eines bestimmten Pensionsgesetzes, zu zahlen wären?

Man dachte sich dabei ein Pensionsgesetz, nach welchem nicht allein im Falle der Invalidität, sondern schon nach Erreichung bestimmter Alters- und Dienstjahre der Beamte das Recht habe, sich mit einem Ruhegehalt zurückzuziehen, welcher nach Zurücklegung von 55 Lebens- und 30 Dienstjahren 50 %, nach Zurücklegung von 65 Alters- und 40 Dienstjahren 75 % der Besoldung, jedoch nicht über Fr. 3600, betragen sollte.

---

[1]) Vgl. aber das BG betr.... die Organisation der Verwaltung der schweiz. BBahnen 1897, Art. 46, wo, im Gegensatz zu der Praxis verschiedener Privateisenbahngesellschaften, die Mitglieder der Generaldirektion und der Kreisdirektionen der Bundesbahnen nicht Mitglieder der Pensions- und Hilfskasse sein können, A. S. n. F. XVI 572.

[2]) Es waren namentlich Erwägungen, der politischen Konstellation entnommen, mitbestimmend.

30jährige und so viele Invalide, als er bei längerer Fortdauer (auch ohne Zuwachs) einmal haben wird. Die eidg. Verwaltung ist zum Teil noch eine ganz junge, indem ²/₃ ihrer Dienststellen noch nicht so lange bestehen, als dass deren Inhaber darin hätten alt oder invalid werden können: während bei der Enquete von 1864 bloss 2300 Beamte mit einem Gehalte von Fr. 600 und darüber gezählt wurden, sind 1889 deren 6400 mit einem Gehalte von Fr. 750 und darüber vorhanden; die Zahl der gegenwärtigen alten und invaliden Beamten entspricht dem frühern, kleinern, und nicht dem gegenwärtigen Personalbestande; wenn für die aus dem gegenwärtigen Personalbestande hervorgehenden invaliden oder alten Beamten dereinst Invaliditäts- oder Alterspensionen nach dem Masstabe der Eingabe des Initiativkomite entrichtet werden sollen, so müssen der projektierten Versicherungskasse ganz andere Hilfsmittel als die momentan erforderlichen zugewiesen werden ....

8. Als der BR 1879 und 1881, oben S. 682, von der BVers. eingeladen wurde, die Frage zu prüfen, ob die Versicherung der eidg. Beamten nicht auf zweckentsprechenderer Grundlage organisiert und obligatorisch erklärt werden sollte, erhielt dieser Beschl. in vielen Kreisen die nähere Auslegung, es sollte die Versicherung der eidg. Beamten nach dem System der Beamtenhilfskassen der schweiz. Eisenbahngesellschaften eingerichtet werden. Dieses System konnte in der Tat damals im Vergleiche mit dem Beamtenversicherungsvereine als das weit vorteilhaftere erscheinen. Während man in dem letztern gegen eine Prämie von 2 bis 2½ % der Besoldung nur eine ganz bescheidene Todesversicherung (etwa im Betrage einer Jahresbesoldung) schliessen konnte, waren die Beamten jener Eisenbahnen für dieselbe Prämie gegen Krankheit, Altersschwäche und Tod versichert, allerdings unter finanzieller Mitwirkung der betr. Eisenbahngesellschaften. Der BR erklärte jedoch bereits in seiner Botsch. vom 29. Nov. 1881, dass er diese Eisenbahnhilfskassen nicht zum Muster nehmen dürfe, indem ihnen die bei solcher Versicherung notwendigen statistischen und technischen Grundlagen fehlen. Seither ist nun mit Hilfe des durch den Verein deutscher Eisenbahnverwaltungen gesammelten reichen statistischen Materials berechnet worden, dass jene Eisenbahnhilfskassen für ihre Invaliditätsversicherung allein schon einer jährlichen Einnahme von 3½ bis 4 % der gesamten Besoldungen bedurft hätten und annähernd ebenso viel für ihre Witwen- und Waisenversicherung. Dass diese Beträge nicht von dem (durchschnittlich im Alter von 26 Jahren erfolgten) Eintritte der Beamten an von diesen und den Verwaltungen einbezahlt worden sind, hat nun die weitere Folge, dass das Fehlende nachbezahlt werden muss, und dass jetzt für längere Zeit die Hilfskassen einiger unserer grösseren Bahngesellschaften einer Jahreseinnahme von etwa 10 % der Besoldungen bedürfen, um ihren Verpflichtungen nachzu-

liche Bundesbeitrag schon an die Witwen- und Waisenversorgung einer obligatorischen eidg. Beamtenhilfskasse etwa eine Viertelsmillion Franken betragen.

Der Bund enthielt sich jedoch einer so weit gehenden Einmischung und beschränkte sich darauf, den aus reiner Privatinitiative hervorgegangenen Verein zu einem richtigen technischen Betriebe anzuleiten und durch einen bescheidenen Beitrag vor den Folgen der aus den frühern liberalen Aufnahmen herrührenden Übersterblichkeit zu schützen.

Bei dieser bescheidenen Gabe erreichte er jedoch gerade dasjenige Ziel nicht, das ihm vom Standpunkte der Verwaltung aus zunächst am Herzen liegt, und wegen dessen sich die Eisenbahngesellschaften mit der Übernahme von etwa der Hälfte der Kosten der ganzen Beamtenversicherung belasten: die Altersversorgung. Nicht, dass dieselbe in den Statuten und Tarifen des Vereins nicht vorgesehen wäre; die Organisation derselben ist da und technisch richtig berechnet; sie ist jedoch ein toter Buchstabe geblieben, weil es an den nötigen Mitteln fehlt. Die Todesversicherung, obschon in bescheidenen Grenzen gehalten, beansprucht eben bereits die dem Beamten möglichen Ersparnisse.

Man strebt aber auch ein allzu hohes Ziel an, wenn man für einen jeden Beamten, gleichviel, ob er invalid ist oder nicht, eine von einem bestimmten Dienstjahre oder Altersjahre an laufende Rente anstrebt. Dass die Kosten einer solchen Versicherung von den Beamten nicht aufzubringen sind, sieht man sogleich, wenn man auf den eidg. Beamten-Etat, wie er im Juli 1888 vorhanden war, und unter der Voraussetzung, dass auf jenen Zeitpunkt die obligatorische Altersversicherung in Kraft getreten wäre, die Kosten der Altersversicherung nach den technischen Grundlagen des Beamtenversicherungsvereins berechnet. Er ergibt nämlich die Rechnung:

Bei Zusammenfassung aller Beamten vom Alter von 16 bis 55 Jahren kostet die Versicherung einer Rente von 50 % des Gehaltes vom 60. Alter an alljährlich durchschnittlich 16,39 % des Gehaltes, diejenige einer Rente von 75 % dagegen 25,33 % desselben, d. h. den vierten Teil des Gehaltes. Die Kosten sind so enorme, dass man von vornherein eine Altersversicherung aller Beamten bis zum Alter von 55 Jahren für eine vom 60. Alter an laufende Rente aufgeben muss, ja selbst die erst mit 65 Jahren beginnende Rente. Die jüngern Beamten würden sich für den durchschnittlichen Prämiensatz von 25,38 % bedanken und lieber ohne Bundesbeitrag sich nach dem ihrem Alter entsprechenden Tarifansatz des Beamtenversicherungsvereins versichern.

Dann müsste aber die Eidg. gleich wie die Eisenbahnpensionskassen alle über 35 oder über 40 Jahre alten Beamten der hohen Kosten derselben

wirklich so lange ausharren, dieser Betrag von 2% mehr dem stärkern und besser bezahlten Geschlechte zu gut kommen werde, als ihnen. Auch die zahlreichen Posthalter auf dem Lande, welche den grössern Teil ihrer Aufgabe unter ihrer Aufsicht durch Familienangehörige besorgen lassen, und solches in einem Alter von 70 Jahren ebenso gut tun, wie im Alter von 40 Jahren, würden wenig Aussicht haben, für ihre Einzahlung einen Gegenwert zu erhalten, da sich der BR nicht entschliessen könnte, bloss dieser Einzahlungen wegen unnötigerweise Pensionierungen und Neuwahlen von solchen Posthaltern vorzunehmen.

Ja noch manche andere für blosse leichtere mechanische Dienstleistungen Angestellte werden diese Invaliditätsversicherung als zu teuer erkauft ansehen, da sie voraussichtlich bis in ihr Sterbejahr ihren Dienst mehr oder weniger genügend besorgen werden, und die Reduktion ihres bescheidenen Einkommens durch Pensionierung und Ersetzung weder in ihrem noch im Interesse des Bundes liegen würde.

Wenn dann vollends ein Recht auf Pension erst nach 20 Dienstjahren erworben würde, so dürften diejenigen Beamten, welche erst in reiferem Alter an Bundesbeamtungen berufen werden, sich sagen: entweder werde ich gar nicht als Aktiver das pensionsberechtigte Alter erleben, oder, wenn meine Kräfte so lange ausreichen, so hat auch in diesem günstigern Falle meine Pension lange nicht den Wert, wie diejenige derer, welche schon in jüngeren Jahren Pensionsrecht erhalten, in welchen ich auch im Falle der Invalidität ohne Pension zurücktreten müsste.

Wenn man ferner erwägt, dass überhaupt bloss eine Minderheit der Beamten vor dem Tode invalid wird, und zwar auf so lange invalid, dass eine Invalidenpension Bedürfnis und eine Wohltat wäre, dass dagegen die grössere Zahl derselben von der Familie wegstirbt, so erscheint es etwas befremdlich, dass nur für den Ausnahmefall der Invalidität das Obligatorium und eine wirksame Bundessubvention eintreten sollen, während doch auch die Todesversicherung weiterer Förderung bedürfte. Die Folge der Beschlagnahme der dem Beamten möglichen Ersparnisse für die Invaliditätsversicherung, und zwar von seinem Diensteintritte an, würde aber im Gegenteil voraussichtlich diese sein, dass in Zukunft noch weniger Beamte sich auf das Ableben versichern würden. Dann würden aber die Familien derjenigen Beamten, welche vor der Zeit durch den Tod quiesciert worden sind, von dem obligatorischen Versicherer ebenfalls Unterstützung erwarten, — oder wofür hätten sie denn so viele Jahre Prämien bezahlt? . . .

9. Da nach den Erfahrungen der schweiz. Eisenbahngesellschaften die Invaliditätsversicherung und anderseits die Witwen- und Waisenversorgung annähernd dieselben Kosten verursachen, so kann die Verteilung der Last in der Weise geschehen, dass der Bund das eine Pen-

und in welcher Weise die Beamten und Angestellten des Bundes auf der Basis dieser Vorlage verhalten werden sollen, einen Teil ihrer Besoldung für Alters- und Invaliditätsversicherung anzulegen.

Der Antrag wurde verworfen, wobei Bundesrat Hauser allerdings erklärte, dass, wenn die Frage der Alters- und Invaliditätsversicherung der eidg. Beamten in der Form eines Postulates gestellt würde, er persönlich wenigstens keineswegs abgeneigt wäre, den angeregten Gedanken grundsätzlich zu prüfen.

Stenogr. Bulletin der BVers. 1897, VII S. 406, 413, 425.

217 Durch BBeschl. vom 29. April 1887 (Postl-Slg. n. F. 379)[1]) wurde der BR, anlässlich des Erlasses des BG über die Ausdehnung der Fabrikhaftpflicht (A. S. n. F. X 165), beauftragt, Ber. darüber zu erstatten, in welcher Weise für die BAngestellten, welche in Ausübung amtlicher Verrichtungen körperlich verletzt oder getötet werden, bereits gesorgt ist und eventuell Antrag zu stellen, auf welche Weise noch gesorgt werden soll.

Der BR richtete den 22. März 1889 eine Botsch. an die BVers. über diese Angelegenheit, aus der sich ergibt:

Verunglücken Beamte oder Angestellte des Bundes im Dienste, so greifen teils einige allgemeine gesetzliche Bestimmungen, teils die Verwaltungspraxis mildernd ein.

Bei vorübergehender Arbeitsunfähigkeit sorgt die Verwaltung in gleicher Weise, wie bei Krankheit, Militärdienst u. dgl. auf ihre Kosten für die Stellvertretung des Verunglückten und richtet demselben die Besoldung aus. Hat der Unfall ganze oder teilweise Invalidität zur Folge, so wird kein strenges Entlassungsverfahren gehandhabt, so wenig wie bei successive eintretender Invalidität.

Die Fälle ganzer Invalidität sind, soweit nicht eine durch den Beamten abgeschlossene Versicherung oder die gesetzliche Haftpflicht in Anspruch genommen werden kann, als die schlimmsten zu betrachten. Sie sind jedoch nicht häufig. Hat der Unfall den Tod zur Folge, so macht der BR von der ihm in Art. 6 des Besoldungsgesetzes vom 2. Aug. 1873 eingeräumten Befugnis zur Gewährung des Nachgenusses der Besoldung einen den Umständen angemessenen Gebrauch.[2]) Überdies leistet der Bund schon seit 1873 einen Beitrag an die Prämien für die Lebensversicherung seiner Beamten und Angestellten.[3])

Wenn angestellte Militärs, z. B. Instruktoren, im Dienste an Leben oder Gesundheit geschädigt werden, so haben sie oder ihre Hinter-

[1]) Vgl. auch Uebers. Verh. der BVers. April 1887, Nr. 15.
[2]) Vgl. jetzt Art. 10 des allgemeinen Besoldungsges. von 1897.
[3]) Vgl. oben S. 680.

departements (Gefahren: Reisegefahr, Gefahren des Hochgebirges, Eisenbahngefahr).

Für das Personal der Zollverwaltung beabsichtigt dagegen der BR eine gleiche Einrichtung zu treffen, wie sie für die Postverwaltung schon besteht.

Während der BR auf Grund dieser Erörterungen zum Schlusse kam, dass er sich zu weitern Massnahmen oder Vorlagen an die BVers. nicht veranlasst sehe, beschloss dagegen die BVers. den 25. Juni 1889 (Postl-Slg. n. F. 428), den BR einzuladen, die Frage zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten, ob nicht die Haftpflicht des Bundes gegenüber Beamten, Angestellten und Arbeitern, welche in Ausübung ihrer Dienstverrichtungen körperlich verletzt oder getötet werden, gesetzlich zu regulieren sei.

B 1889 I 783, 1890 I 782.

Auf dem Wege eines allgemeinen Erlasses ist seither diese Frage der Haftpflicht des Bundes gegenüber seinem Personal nicht weiter gefördert worden; mit Rücksicht auf die projektierte allgemeine obligatorische Unfall- und Krankenversicherung (vgl. Beschl. der BVers. vom 5. Okt. 1899 betr. das bez. BG, B 1899 IV 853)[1]) wäre auch der Erlass eines besondern Haftpflichtges. zu gunsten des Personals des Bundes gar nicht zweckmässig gewesen. Dagegen hat sich der BR im Einverständnis mit der BVers. auf dem Verordnungsweg und dem Weg der Verwaltungspraxis die Fürsorge bei Unfällen, welche das Personal der BVerwaltung treffen, angelegen sein lassen:

1. Durch das BG über das Postregal vom 5. April 1894 wurde die Postanstalt für Unfälle beim Postbetrieb in gleicher Weise ersatzpflichtig erklärt wie die Eisenbahn- und Dampfschiffahrtunternehmungen (Art. 18—24, A. S. n. F. XIV 392). Mit dieser weitgehenden Haftpflicht stand nun die Verord. vom 30. Dez. 1881 (A. S. n. F. V 920) über Ausrichtung von Entschädigungen bei Unfällen des Postpersonals im Dienste nicht mehr im Einklang und wurde daher vom BR ausdrücklich, allerdings erst mit Beschl. vom 25. Sept. 1897, als hingefallen erklärt, in der Meinung, dass der Umfang und das Mass der Entschädigung für Unfälle, die dem Postpersonal beim Postbetrieb zustossen, sich nach den Vorschriften des neuen Postregalges. zu richten hätten.

A. S. n. F. XVI 258, B 1897 IV 326, 1902 V 333.

[1]) Vgl. oben S. 647 Ziff. II.

während der Postangestellte möglicherweise auf dem Wege der gerichtlichen Klage einen Anspruch auf die Unfallentschädigung geltend machen kann, ist es gegenüber dem Zoll- und Telegraphenpersonal Sache der Administration, den Entschädigungsanspruch endgiltig festzustellen; übrigens konnte auch auf Grund der Verord. des Jahres 1881 nicht gerichtlich geklagt werden.[1])

3. Den 23. Jan. 1900 beschloss der BR:

Es ist grundsätzlich für alle Beamten und Angestellten der Centralbundesverwaltung, welche bei ihrer Diensterfüllung gewissen Gefahren ausgesetzt sind, eine Selbstversicherung gegen Unfall einzurichten.

---

[1]) Friedrich Gehrig, Wachtmeister beim Grenzwachtkorps, geb. 1860, hatte sich am 20. Aug. 1895, nachmittags 4½ Uhr von Neumühle, Berner Jura, wo er stationiert war, in dienstlichen Verrichtungen nach Lucelle und von da nach Charmoille begeben. Am Morgen des 21. Aug. trat er um 3 Uhr von Lucelle aus den Heimweg an über den wald- und schluchtenreichen sog. Richterstuhl, kam aber nicht zu Hause an, so dass angenommen werden musste, dass er unterwegs verunglückt sei. Unter Zuzug ortskundiger Männer wurden sofort grössere Expeditionen veranlasst, um den Vermissten aufzusuchen, jedoch ohne Erfolg. Erst am 8. Sept. fand man dessen Leichnam am Fusse einer zirka 12 Meter hohen, etwa 150 Meter abseits des Weges befindlichen Felswand, über die derselbe gestürzt sein muss. Der Tod ist infolge eines Schädelbruches eingetreten, den Gehrig beim Absturz erlitten hatte. Nachdem die Gerichtsbehörden am 9. Sept. den Tatbestand an Ort und Stelle festgestellt hatten, wurde wegen der stark vorgeschrittenen Verwesung von der zuständigen kant. Behörde die sofortige Bestattung angeordnet, die gleichen Tages in Pleigne, der nächstgelegenen Ortschaft, stattgefunden hat. Gehrig war verheiratet und hat ausser seiner Frau fünf Kinder hinterlassen, von denen das älteste 10, das jüngste 1½ Jahre alt war.

Nach dem Besoldungsges. vom 2. Aug. 1873 konnte der Familie des Gehrig nur ein Besoldungsnachgenuss in der Höhe eines Jahresgehaltes im Maximum zuerkannt werden. Indes glaubte der BR, obwohl eine Entschädigungspflicht des Bundes bei Unfällen, die das Zoll- und Grenzwachtpersonal erleidet, nicht besteht, in diesem Falle höher gehen zu sollen, da Gehrig auf der Rückkehr von einer Diensttour (also im Dienste) verunglückt war. Andererseits kam aber in Betracht, dass er am Tage vor seinem Verschwinden sich starkem Weingenusse hingegeben und infolgedessen in einen Zustand hineingeraten war, bei dem ihm die klare Überlegung fehlte, ansonst er sich hätte bewusst sein müssen, dass es nicht geraten war, in seiner Verfassung jene Tour bei dunkler Nachtzeit zu unternehmen. Auch hat er durch Wirtshausbesuch in mehreren Ortschaften so viel Zeit versäumt, dass er erst um 3 Uhr morgens in Lucelle aufbrach, während er laut seiner Aussage schon um Mitternacht zu Hause hatte sein wollen. Sein Tod erscheint daher durch selbstverschuldete Umstände herbeigeführt worden zu sein. Dessenungeachtet hat der BR den Hinterlassenen eine Entschädigung im Betrage von Fr. 4000 zuerkannt. Überdies wurden die erheblichen Kosten der Aufsuchung des Vermissten, des Transportes der Leiche nach Pleigne, sowie die Beerdigungs- und Gerichtskosten von der eidg. Zollverwaltung bezahlt.

mit einer Unfallversicherungsgesellschaft eingeführt und 1895 auf Rechnung des Bundes weitergeführt wurde, ersetzt, B 1898 III 900, 903.

218. Die Stellung der eidg. Beamten zu den Kantonen ist weder in der BV, noch durch die BGesetzgebung geordnet. Es besteht in dieser Beziehung lediglich das BG über die politischen und polizeilichen Garantien zu gunsten der Eidg. vom 23. Dez. 1851. A. S. III 33, durch welches jedoch nur einige wenige Bestimmungen über das Verhältnis der Mitglieder des NR und StR, des BR und des eidg. Kanzlers gegenüber der Stadt und dem Kanton Bern aufgestellt sind. Mit Bezug auf die eidg. Beamten und Angestellten im allgemeinen bestehen keine ähnlichen Bestimmungen; für einen Teil derselben gilt nur die besondere Vorschrift des Art. 6 dieses Gesetzes.

Der Umstand, dass die eidg. Beamten und Angestellten je nach der Art ihrer Funktionen in sämtlichen Kantonen an dem Ort wohnen müssen, an welchem sie naturgemäss ihren Pflichten obliegen können, sowie dass sie Organe des Bundes und nicht der Kantone sind, weist darauf hin, dass sie in einem andern Verhältnis zu den Kantonen sich befinden, als die eigenen Beamten des Kantons. Bei den letztern befindet sich die kant. Organisation in völliger Freiheit, die Funktionen auseinander zu halten und sie unter sich auszuschliessen oder zu beschränken. Wenn aber ein Kanton Vorschriften über die eidg. Beamten erlässt, so greift er einerseits in die Organisationskompetenzen des Bundes hinein, und andrerseits beschränkt er in unzulässiger und willkürlicher Weise die politischen Rechte von Bürgern, welche zufällig ein eidg. Amt bekleiden. Die Vorschrift, dass ein eidg. Beamter der Zustimmung des BR bedarf, um die Wahl als kantonaler Abgeordneter annehmen zu können[1]), reicht aus, um allfälligen Unzukömmlichkeiten zu begegnen. Der BR und die BVers. erklärten daher die Tessiner Verfassungsvorschrift, welche die Eigenschaft eines Abgeordneten in den Grossen Rat als unvereinbar erklärte mit einer öffentlichen, besoldeten eidg. Beamtung, für unzulässig und gegen Art. 4 der BV verstossend.

B 1876 IV 804. Vgl. Erste Auflage I, S. 207 Anm. 1.

---

[1]) Vgl. jetzt Verord. über die Unvereinbarkeit anderweitiger Stellen und Beamtungen mit eidg. Anstellungen vom 21. Febr. 1899, Art. 1, A. S. n. F. XVII 64.

der gleichzeitig französischer Staats-
1897 zum Posthalter in der eidg. Post-
. Justizdep. begutachtete die Giltigkeit

mung, wonach nur Schweizerbürger an
, besteht nicht. Indessen liegt es in der
dass dasselbe mit besonderer Rücksicht
Regel wenigstens, Angehörigen fremder
rden soll. Die auf einen Ausländer ge-
ist jedenfalls nicht ungiltig, solange nicht
Schweizereigenschaft verlangt wird.

te im vorliegenden Fall Schweizerbürger:
solchen, wenn er in der Schweiz wohnt:
französischer Staatsangehöriger ist, hindert
es Posthalters in der Schweiz bekleide.

Eidg. Justizdep. den 5. Okt. 1897.

Beamter kann sich einer an seinem Wohn-
nen Dienst- und Amtspflicht nicht mit
ng als eidg. Beamter entziehen.

lich der Wahl eines eidg. Beamten zum Geschwo-
aubnis im Sinne des Art. 1 der Verord. vom
br. 1899, A. S. n. F. XVII 64) erteilend.

nd die Angestellten der eidg. Postver-
Wohnsitz weder vom Geschworenendienst,
an Wahl- und Abstimmungsausschüssen,
cht befreit. Eine solche Befreiung wäre
und könnte zudem ohne Revision der BV

en des eidg. Justizdep. vom 8. Jan. 1902, Nr. 65.

des BG über die politischen und polizei-
sten der Eidg. vom 23. Dez. 1851 (A. S.
g. Centralbeamten als solche an dem Orte
einer Niederlassungsbewilligung; dagegen
Kantonen, dass dieselben ihnen aus dem
nicht zur Last fallen können. Im Gegen-
zu diesem BG, wonach die Bestimmung
g. Beamten und Angestellten» hätte zur An-
, B 1851 III 238, 251, ist sie auf Vorschlag
die eidg. Centralbeamten beschränkt worden
nter diesen können aber nur die Beamten

und Angestellten[1]) der bundesrätlichen Departemente und der Departementaldirektionen verstanden werden, nicht aber diejenigen der Kreisverwaltungen und die Beamten und Angestellten in den Post-, Telegraphen- und Zollkreisen; so gehören auch die Grenzwächter nicht zu den eidg. Centralbeamten, ebensowenig die Fortwächter der eidg. Befestigungen.

B 1895 II 172, 1898 I 463; Schreiben des eidg. Militärdep. an die Reg. des Kts. Uri vom 17. Febr. 1897; a. A. der BR in seinem Beschl. vom 23. Juni 1852, A. S. III 178, Ullmer II, Nr. **966**.

222. Die eidg. Beamten und Angestellten haben an ihrem Wohnsitz wie andere Bürger die kantonalen Steuern zu bezahlen. Bei Beratung des BG über die politischen und polizeilichen Garantien zu gunsten der Eidg. vom 23. Dez. 1851, A. S. III 33, war der Antrag gestellt worden, die Besoldungen aller eidg. Beamten und Angestellten jeder Besteuerung durch die Kantone und Gemeinden zu entziehen. Der von Rüttimann namens der Mehrheit der Komm. des StR vertretene Antrag ging nicht soweit, immerhin sollten auch nach seinem Antrag die Besoldungen der in Bern niedergelassenen Beamten und Angestellten der eidg. Centralverwaltung steuerfrei erklärt werden, aus folgenden Erwägungen:

Postdirektoren, Kondukteurs, Briefträger u. s. f. gab es schon vor der Centralisation des Postwesens. Die Lage der meisten dieser und ähnlicher Beamten und Angestellten ist gegenwärtig noch die gleiche wie früher. So gut als sie früher Steuern bezahlen konnten, so gut können sie es jetzt noch. Nirgends findet sich in der BV eine Bestimmung, welche das Recht der Kantone, alle auf ihrem Gebiete niedergelassenen Personen ohne Ausnahme zu besteuern, beschränken würde. Etwas anders hingegen verhält es sich mit dem bei der Centralverwaltung in Bern angestellten Personal. Die Beamten der eidg. Kanzlei sind von jeher von den drei Vororten nicht mit Steuern belegt worden, und die Stadt sowie der Kanton Bern hat durch Annahme des BBeschl. vom 27. Nov. 1848 sich den Bestimmungen, welche in dieser Beziehung getroffen werden, zum voraus unterworfen (A. S. I 47). Dazu kommt, dass alle Lebensbedürfnisse in Bern ziemlich teuer und die Steuern ungewöhnlich drückend sind, und dass dieses Verhältnis sich in der Zukunft noch ungünstiger gestalten und infolgedessen eine Besoldungserhöhung notwendig werden dürfte, wenn nicht das gegenwärtige Gesetz Vorsorge trifft. B 1852 I 37.

Diese Ansicht drang in den Räten nicht durch. Nur die Mitglieder des Bundesrates und der eidg. Kanzler sind der Steuerhoheit

[1]) Beamte und Angestellte vgl. Ullmer I, Nr. **527**, B 1866 I 467.

Mitglieder des Bundesgerichtes der
Vaadt nicht unterworfen, indem sie ihr
Domizil in den Kantonen beibehalten,
d, Art. 5 des zit. BG vom 23. Dez. 1851,
s. 2 des Organisationsges. der BRechts-
. XIII 459.[1])

04 hat der BR bezüglich des Eigentums-
n eidg. Beamten und Angestellten ge-
Erwägung ziehend:

g, dass die Eidg. ohne weiteres einen
sanspruch auf Erfindungen erhebt, welche
ngestellte gemacht haben, und zwar auch
rfindungen durch Verwendung von dem
erial erzielt oder erleichtert worden sind
r Angestellten ihre ordentliche Arbeitszeit
en;

ig, dass eidg. Beamte oder Angestellte dem
unbedingte Eigentumsrecht auf solche Er-
h nehmen, die sie auf dem Gebiet ihrer
gemacht haben, wenn ihr Arbeitsraum und
ndeten Werkzeuge vom Bund geliefert und
ür die Untersuchungen und Proben aufge-
oder teilweise der für die ordentlichen Ar-
Zeit entnommen worden ist,

sich das Recht vor, alle von eidg. Be-
in ihrer amtlichen Tätigkeit gemachten
utzen zu verwenden. Infolgedessen sind
ellten verpflichtet, der Oberbehörde all-
hte Erfindungen sofort zur Kenntnis zu
abei um eine wichtige und für den Bund
Erfindung handelt, kann der BR dem Er-
Belohnung zuerkennen.

s BG von 1851 den Mitgliedern des BR und dem
ht Berner sind) und durch den zit. Art. 15 den Mit-
nicht Waadtländer sind) tatsächlich zugestandene
m Organisationsges. der BRechtspflege von 1874,
chreibern des BGer. zu. Es ist nicht recht ver-
g 1893 nur bezüglich der letztern, nicht aber auch
ten gestrichen worden ist. Vgl. B 1892 II 285.
ndler, Über das Urheberrecht der Arbeiter, An-
esellschafter nach schweiz. Recht, Zürich 1895.

2. Dem Auslande, sowie in der Schweiz wohnenden Privatpersonen gegenüber steht den eidg. Beamten und Angestellten das volle Nutzungsrecht mit Bezug auf ihre Erfindungen und die allfällig darauf genommenen Patente zu. Wenn es sich jedoch um die Landesverteidigung oder um die allgemeine Sicherheit handelt, kann der Bund sich das Recht wahren, die Erfindung für sich zu behalten und gegen angemessene Entschädigung deren Mitteilung oder Verkauf an Dritte zu verbieten.[1])

Bei Ausführung dieses Beschl. soll nach Verfügung des BR vom 6. Sept. 1895 folgendermassen verfahren werden:

1. Die Mitteilung einer neuen Erfindung an die Oberbehörde hat vor der Patentnahme und vor Veröffentlichung derselben zu erfolgen.

2. Für Verbesserungen der Fabrikation können keine Entschädigungsansprüche geltend gemacht werden, da es Pflicht jeden Direktors und Beamten einer eidg. Werkstätte ist, im Betrieb Verbesserungen und Vereinfachungen anzustreben.

3. Die Festsetzung der Grösse der Entschädigung an den Erfinder wird sich in jedem Falle der BR vorbehalten. Die Oberbehörden werden hinwieder sobald als möglich dem Erfinder Mitteilung machen, ob der Bund von der Erfindung im Sinne der Bestimmungen I und II Gebrauch machen will oder nicht. B 1895 III 872.

Art. 15 des Regl. betr. die allgemeinen Dienstvorschriften für die Beamten und ständigen Angestellten der Bundesbahnverwaltung vom 17. Okt. 1901 behält den Erlass besonderer Bestimmungen vor betr. die Patentierung und Verwertung von Erfindungen, welche von Beamten und Angestellten in der Ausübung ihres Dienstes gemacht werden; in

[1]) Wie die Erwägungen des BR zu diesem Beschl. weder erschöpfend noch einwandfrei sind, so ist es ebensowenig der Beschl. selbst. Der Beschl. verhindert allerdings Missstände, wie sie früher vorgekommen sind, wo eidg. Beamte die während und im Verlaufe ihrer Amtstätigkeit gemachten Erfindungen kurzer Hand als eigene ihnen zu freier Verwertung zustehende Erfindungen betrachtet und darnach, sogar ohne Anzeige an ihre vorgesetzte Behörde, gehandelt haben. Nicht ganz zutreffend ist aber namentlich auch, dass der Bund die Erfindungen seines Personals nicht unter Umständen als eigene staatliche Erfindungen betrachtet und für sich selbst patentieren lässt, sondern den Beamten stets gestattet, als Urheber das Erfindungspatent auf eigenen Namen zu erwerben. — Im Entw. eines revidierten Muster- und Modellschutzges. schlug der BR in Art. 3 eine besondere Vorschrift vor betr. die stellvertretende schöpferische Tätigkeit auf diesem Gebiet des Urheberrechts, die BVers. hat ohne stichhaltigen Grund die gesetzliche Regelung dieser wichtigen Frage abgelehnt und den Art. 3 des Entw. des BR gestrichen, B 1899 V 618, 629; Stenogr. Bulletin der BVers. 1900, X S. 106.

Die Stelle eines Direktors oder Verwaltungsrates einer Erwerbsgesellschaft, sowie die aktive Betätigung[1]) an einer industriellen Unternehmung überhaupt ist nicht vereinbar mit einer eidg. Beamtung.

Die Beamten der Centralverwaltung, sowie diejenigen der Zoll- und Postverwaltung überhaupt, dürfen weder selbst noch durch die mit ihnen in ungeteilter Haushaltung lebenden Familienglieder eine öffentliche Wirtschaft betreiben.

Als Erwerbsgesellschaften wurden vom BR im Jahre 1898 auch die Konsumvereine erklärt, welche Waren nicht nur an die eigenen Mitglieder, sondern auch an dem Verein nicht angehörende Personen abgeben. Gegen diese Auffassung wendete sich der Vorstand des Verbandes schweiz. Konsumvereine, geltend machend: die Konsumvereine, weil sie Vereinigungen von Konsumenten seien, können ihrer Natur nach nicht auf Erwerb ausgehen und täten dies in Wirklichkeit auch nicht.[2]) Der BR berücksichtigte diese Vorstellungen in der Weise, dass er den 21. Febr. 1899, unter Aufhebung der Verord. vom 9. Nov. 1897, eine neue Verord. erliess. A. S. n. F. XVII 64[3]), deren Art. 3 und 4 nun lauten:

Art. 3. Die Stelle eines Direktors oder Verwaltungsrates einer Erwerbsgesellschaft, sowie die aktive Betätigung an einer industriellen Unternehmung überhaupt ist nicht vereinbar mit einer eidg. Beamtung.

Auf Antrag des betr. Departementsvorstehers kann der BR bezüglich der Übernahme von Verwaltungsstellen eine Ausnahme in solchen Fällen gestatten, wo es sich um lokale Bestrebungen von vorwiegend gemeinnütziger Art handelt und ein Nachteil für den eidg. Dienst als ausgeschlossen erscheint.

Art. 4. Die Beamten und Angestellten[4]) der Centralverwaltung,

[1]) Verord. 1874, Ziff. 3: aktive Beteiligung.

[2]) Betr. die Steuerpflicht der Konsumgenossenschaften, die diese bestritten mit der Behauptung, dass sie nicht auf Erwerb ausgehen und deshalb auch kein Einkommen besitzen, vgl. die diese Steuerpflicht bejahende Stellungnahme des BGer., BGer.-Entsch. 1899, XXV 1 Nr. 97, 1901, XXVII 1 Nr. 24.

[3]) Vgl. auch BG. bundesr. Verordn. und Vollz.-Vorschriften betr. das Schweiz. Postwesen, 2. ergänzte Auflage mit Erläuterungen, vom Juni 1901, Bern 1901, S. 111—113.

[4]) «Und Angestellten» wurde der Deutlichkeit wegen beigefügt; es war nämlich behauptet worden, nach der Verord. von 1897 seien nur die Beamten, nicht dagegen die Angestellten durch das Wirtschaftführungsverbot betroffen. Dem gegenüber betonte das eidg. Finanzdep. schon 1898 nicht mit Unrecht, dass das neue Besoldungsges. einen Unterschied zwischen Beamten und Angestellten nicht mehr kenne und die Verord. nur Ausfluss dieses Gesetzes sei; BR den 8. Juli 1898; vgl. auch oben S. 648.

Während in einzelnen Zollgebieten nicht unter 24 Sonn- oder Feiertage frei gegeben werden, sei diese Zahl in einem Zollgebiet auf bloss 10 beschränkt.

Im Hinblick auf diese Verhältnisse müsse von einer Gleichstellung mit dem Personal der Transportanstalten abgesehen werden; auch sei seitens der Verwaltung darauf hingewiesen worden, dass das Dienstverhältnis der Zollangestellten ein anderes sei als dasjenige bei den Eisenbahnen, indem erstere keinen so strengen Dienst haben wie die Bahnangestellten. Die Komm. habe daher gefunden, dass allerdings für die nötigen Ruhetage des Zollpersonals durch gesetzliche Bestimmungen gesorgt werden sollte, ohne jedoch diesbezüglich eine bestimmte Norm aufstellen oder Gleichstellung des Zollpersonals mit dem Bahnpersonal anregen zu wollen; dass dagegen der BR eingeladen werden sollte, alles, was auf die Ruhetage des Zollpersonals Bezug habe, durch genauere Bestimmungen zu regeln. Der Antrag der Komm. bezwecke also eine billige Zuerkennung von Ruhetagen mit gleichmässiger Berücksichtigung der verschiedenen Zollgebiete und, soweit tunlich, auch der verschiedenen Zollstellen. B 1896 IV 988.

Die erste Wirkung des neuen Gesetzesartikels war die auf 1. Jan. 1894 erfolgte Einräumung von jährlich 12 Ruhetagen an die Grenzwächter sämtlicher Zollgebiete, während solche Ruhetage bis dahin nicht in allen Zollgebieten bestanden hatten.

Eine gleichmässige Zuerkennung von Ruhetagen an die Zollämter hatte sich dagegen bei der Verschiedenartigkeit der letztern als untunlich erwiesen.

Auf eine Petition der schweiz. Gesellschaft für Sonntagsfeier an die BVers. vom Dez. 1895, betr. Vermehrung der Ruhetage der Grenzwächter und untern Zollbeamten, antwortete der BR in seinem Ber. vom 7. Dez. 1896 u. a. was folgt:

Die Zahl der Ruhetage hängt von gewissen massgebenden Faktoren ab, d. h. von den Verkehrsverhältnissen einerseits und von der Zahl der Beamten und Angestellten der betr. Zollämter anderseits.

Wie die Direktivbehörden, geniessen auch die Beamten und Angestellten (Aufseher) der eidg. Niederlagshäuser die Sonn- und Feiertage in der Regel als Ruhetage, da die Niederlagshäuser an diesen Tagen geschlossen sind. Bei den grossen Zollämtern für Güterabfertigung bei Hauptbahnanschlüssen beschränkt sich der Dienst an Sonntagen, da der Güterverkehr eingestellt ist, nur auf einige wenige Beamte und Angestellte zur Abnahme ausländischer Güterzüge und für den allgemeinen Aufsichtsdienst, so dass auch hier auf den Einzelnen verhältnismässig wenige Dienstsonntage entfallen.

Masstab angelegt werden darf wie für die Beamten der Bahnzollämter.[1])

Muss man sich also davon überzeugen, dass es der verschiedenartigen Verhältnisse wegen einfach untunlich ist, eine einheitliche Norm für die Freisonntage und Ruhetage des Zollpersonals anzuwenden, so darf dabei auch nicht übersehen werden, dass in einzelnen Grenzgebieten, wie z. B. im Kanton Graubünden, die Zollämter ganze Tagereisen auseinander liegen, wodurch ohnehin jede Stellvertretung anders als durch Familienangehörige ausgeschlossen ist . . .

Betr. die Frage der Einräumung einer grössern Zahl von Ruhetagen an die Grenzwachtmannschaften ist zu sagen:

Die Grenzwächter, in der Stärke von 740 Mann, bilden eine militärisch organisierte besondere Kategorie von Angestellten der Zollverwaltung, welchen gemäss Art. 54 des Zollgesetzes und Art. 1 des Grenzwachtreglements die Bewachung der Grenze zur Unterdrückung des Schmuggels, sowie die polizeiliche Unterstützung des Zolldienstes obliegt. Sie sind, landläufiger ausgedrückt, unsere Zollpolizei.

Der Dienst der Grenzwächter besteht in Grenzpatrouillen, sowie in Besetzung von Versteck- und Beobachtungsposten; im weitern werden sie verwendet als Plantons bei Strassenzollämtern für die Funktionen eines Zollaufsehers, zur Vertretung von Einnehmern bei kleinern Nebenzollämtern, als Aufsichts- und Bewachungsorgane bei Abfertigung des Personenverkehrs auf den grössern Grenzbahnhöfen, sowie endlich auch als Zolleinnehmer bei kleinern Nebenzollämtern. Diese letztern Funktionen werden jeweilen gegen besondere Entschädigung in Anbetracht der grössern Verantwortlichkeit auf unbestimmte Zeit übertragen, in der Regel mit Stellenwechsel nach dreijährigem Dienst.

[1]) Im Jahre 1897 wurde sodann angeordnet, dass den Beamten und Angestellten der Bahnzollämter, welche an Sonn- und Festtagen nach bestimmtem Turnus die zolldienstliche Abfertigung der Personenzüge und des Postverkehrs zu besorgen haben, ein halber Wochentag freigegeben werden soll. Die nämliche Massnahme ist 1898 auch auf das an Sonntagen diensttuende Personal der Strassenzollämter ausgedehnt worden, ausgenommen die mit den Funktionen eines Nebenzolleinnehmers betrauten Grenzwächter, für welche die Vorschriften betr. die Ruhetage der Grenzwächter massgebend sind, sowie derjenigen Civileinnehmer an Nebenzollämtern, für welche der Zolldienst nur Nebenberuf ist und die sich unter eigener Verantwortlichkeit jederzeit durch Familienangehörige vertreten lassen können. Überdies wurde angeordnet, dass, wo dies bisher noch nicht der Fall war, dem Personal der Strassenzollämter zwei Freisonntage im Monat eingeräumt werden sollen; die Stellvertretung bei Zollämtern mit mehr als einem Beamten wird gegenseitig ausgeübt; bei Zollämtern mit bloss einem Beamten durch Grenzwächter oder auch durch Familienangehörige, welche mit dem Dienste vertraut sind. B 1898 I 351, 1899 I 291.

en ergeben, für welchen, da die Zahl von 740 Mann zur kontinuier-
ien Bewachung unserer Landesgrenze überhaupt kaum hinreicht,
atz gesucht werden muss. Dieser kann aber nur durch Verstärkung
Grenzwachtkorps herbeigeführt werden, wofür bei rein arithmetischer
rechnung (17,760 : 329 Diensttage per Mann) 55 Mann nötig wären.
se Zahl müsste aber faktisch um ein bedeutendes vermehrt werden,
die arithmetische Rechnungsmethode bei Posten von bloss einem
nn und solchen, welche auf grosse Entfernungen auseinander liegen
B. Graubünden, Wallis, zum Teil Tessin u. s. w.), nicht anwendbar
Ein Mehrbedarf von 70–75 Mann gibt eine Mehrausgabe von
126,000 bis 130,000, das Postenmobiliar und die Bewaffnung als ein-
lige Ausgabe nicht inbegriffen.

Immerhin erklärte sich der BR, jedoch unter Betonung,
s eine gesetzliche Verpflichtung für Vermehrung der Ruhetage
Grenzwachtpersonals nicht besteht, bereit, eine Vermehrung
schon bestehenden 12 Ruhetage auf 26 eintreten zu lassen,
s einen Ruhetag auf je 2 Wochen bedeuten würde, sofern die
ers. mit der Erhöhung des Kredites für den Grenzschutz durch
rmehrung der Mannschaft um 50 Mann mit einer Mehrausgabe
n Fr. 90,000, nicht inbegriffen die einmaligen Ausgaben für Be-
ffnung, Ausrüstung und Postenmaterial, einverstanden ist.

B 1896 IV 981.

Mit Beschl. vom 14. Dez. 1897 nahm die BVers. von diesem
r. des BR in zustimmendem Sinne Vormerk und bewilligte auch
Jahre 1898 den erforderlichen Kredit für die Durchführung der
rmehrung der Ruhetage für die Grenzwachtmannschaft.

Übers. Verh. der BVers. Dez. 1897, Nr. 28. B 1897 III 914; 1898 I 234, 350, IV 855, V 353; 1902 V 289.

226. Anlässlich der Wahlen in den NR im Herbst 1899 wurde
die Initiative des Generalvorstandes des Verbandes eidg. Be-
ten und Angestellten Wahlagitation durch Verteilung von Flug-
ttern zu gunsten einzelner Kandidaten während der Dienststunden
l in den Arbeitsräumen der Verwaltung getrieben. Dem Personal
rde durch die Departementsvorsteher kundgegeben, dass eine der-
ige persönliche Wahlpropaganda während der Dienststunden und
den Dienstlokalen zur Dienstzeit zu gunsten irgend einer Partei
statthaft sei. Man wolle die Beamten und Angestellten in der
sübung ihrer politischen Rechte und an reger Beteiligung bei
hlen und Abstimmungen keineswegs hindern; wenn aber ihr
band als solcher für gut finde, in eine Wahlagitation einzugreifen.

so möge er,
anordnen, sei
die Wähler ve
tragen lassen.

226a.

Mitunterzeichn

Die u
darüber A
gebrachte
StR, Dr. H
auf Richtig

Der BR

BV 1874 Art. 12
n. F. I 4.[3])

227. Bei
war seitens de
mehrere Schw
Einige der fü
klärten, sie s
zeichnung anz
Auskunft über
Bestimmung.
Gesandtschaft
der Lage sei,
werden könnt
könnten, zu h

Offenbar
Eidg. im Ausl

[1]) Vgl. Hi
im Politischen

[2]) Vgl. f
Art. 21, A. S. n

[3]) Über d
haben, nämlich
französischen
1860 zum Mitg
pension verzic
a. O., I[3] S. 27

aatsangehöriger oder bei Verleihung von Orden an solche
chtlichen Bericht zu erstatten, ob diese Auszeichnungen
en oder nicht; denn es würde dies den BR zu der sonder-
flichtung führen, als Titel für solche Ordensverleihungen
ie geltend zu machen, dass ein Schweizerbürger weder
amter, noch als Soldat des Auszuges, der Landwehr oder
urmes seinem Vaterlande Dienste leiste.

I 403; vom BR seither öfters wiederholt, B 1891 I 791, 1892 II 810,
44, 1895 I 870, 1896 II 165.

G. Ador, Mitglied des Nationalrates und gew. Generalkom-
Schweiz an der Pariser Weltausstellung des Jahres 1900,
Mai 1901 von der französischen Reg. das Grosskreuz der
en Ehrenlegion. Er nahm diesen Orden an, von der An-
nend, dass die Vorschrift des Art. 12 der BV auf ihn nicht
dung komme, nachdem seine Funktion als Ausstellungs-
ihr Ende erreicht hatte, und da er als Mitglied des
es zwar wohl Mitglied einer BBehörde, aber nicht Mit-
ständigen BBehörde sei. Er war der Meinung, ein Mit-
NR könne ausserhalb der Sessionen nicht als Mitglied
örde im Sinne des Art. 12 der BV betrachtet werden;
ationalrat existiere als solcher nur, wenn er in corpore
sei. Vom BR darauf aufmerksam gemacht, dass diese
richtig sei, nahm Ador im Febr. 1902 seine Entlassung
l des Nationalrates. Bei der im Okt. 1902 erfolgten Inte-
ung des Rates wurde er jedoch wieder zum Mitglied des-
ählt.

Hilty a. O., S. 335—341. den Wortlaut der Aktenstücke zum
r: B 1902 I 432.

Der Sultan hatte zur Erinnerung an den türkisch-
n Krieg des Jahres 1897 eine silberne Erinnerungsmedaille
sen und Exemplare derselben nebst entsprechenden
1. a. auch an die schweiz. Offiziere, die vom BR nach
schauplatz beordert worden waren, gesandt. Die Frage,
der BV der Annahme dieser Medaille entgegenstehe,
ler BR mit Beschl. vom 2. Nov. 1897, u. a. gestützt auf
ten des eidg. Justizdep. vom 21. Okt. 1897, in dem

schon einer dieser Offiziere nicht Militärbeamter ist, so ist
liche Stellung keine andere als die der andern Offiziere;
nicht beamtete Offizier ist als eidg. Repräsentant zu be-
idg. Repräsentant im Sinne des Art. 12 Abs. 1 der BV

ist nämlich
irgend eine
beschränkter
1848 war es
Repräsentant
Abs. 1 den
im Wege, dies
interpretieren.[1]
den türkisch-gr
Abs. 1 der BV
die weder Mitgl
BR an internati
werden.

2. Ein Gesc
innerungsmedaille
haft ist dagegen,
selben weder Rec
noch Titel bilden
moderne Orden ist
jeden rechtlichen W
und die begehrt wir
Bei der Frage, ob
wird man nicht un
Sinne des die Ausz
wollte. Die vorliege
Sultans Abdul Hamid
innerungszeichen an
Ehrenzeichen stiften
Zeichens den damit
wenn statt des Dokum
ment mit Siegel unge
worden wäre, so könn
geworfen werden, und
zu erinnern gewesen;
Orden noch nicht aus. D
fremdländische Auszeich
so scheint es angezeigt,
das Tragen der Medaille

230. Den 7. Jan.
Bundesrat Lachenal, die
des schweiz. Landesmuse

[1] Vgl. oben S. 622, 623

r beehren uns, Ihnen zur Kenntnis zu bringen, dass der BR
ner Sitzung vom 30. Dez. abhin für eine neue dreijährige Amts-
; Direktor des schweiz. Landesmuseums bestätigt hat. Die Neu-
chah jedoch unter folgenden Modalitäten: Zunächst erwartet
dass Sie als englischer Generalkonsul durch die Beiordnung
ekonsuls entlastet werden; dass Sie ferner, wie Sie dem Dep.
n in Aussicht gestellt haben, auf Ihre persönlichen Einnahmen
) aus dem Generalkonsulatsposten Verzicht leisten; endlich be-
der BR vor, die Erlaubnis, die Stelle eines englischen General-
mit derjenigen des Direktors des schweiz. Landesmuseums zu
, jederzeit zurückzuziehen, wenn sich hierauf zurückzuführende
de zeigen sollten. Wir hoffen, dass durch diesen Beschluss die
rer Neuwahl eine Lösung gefunden habe, die sowohl Ihren
ten um das schweiz. Landesmuseum und Ihren Wünschen
t, als auch die Interessen dieser Anstalt befriedigt, und wir
uns, indem wir Ihnen von dem Beschlusse Kenntnis geben,
barer Anerkennung der grossen und bedeutungsvollen Tätig-
Sie während der verflossenen Amtsperiode für die Anstalt
lt haben . . . [1])

1. Indem der Direktor der eidg. Waffenfabrik, Oberst
im Jahre 1888 den ihm vom Kaiser von Russland, in
ng auf die Zusendung seiner Schrift «Allgemeine Waffen-
ir Infanterie 1888», geschenkten Brillantring behielt, machte
ines Verstosses gegen die Vorschrift des Art. 12 der BV

Ber. des BR vom 30. März 1894 betr. die Motion Vogelsanger und
ssen, B 1894 I 1032, Übers. Verh. der BVers. April 1894, Nr. 52.

2. Den 8. Juni 1897 hat der BR dem Sekretär des po-
Departementes, sowie verschiedenen beim Empfang des
von Siam Ende Mai dienstlich beschäftigt gewesenen
n gestattet, die ihnen vom König Chulalongkorn zugedachten
ke anzunehmen, insofern deren Hingabe und Annahme als
he Erinnerungszeichen in keiner Weise dem Geiste des
der BV zuwiderläuft.

—

n der Tagespresse wurde u. a. betont, dass durch dieses Schreiben
der Sache nicht berührt worden sei, nämlich die Frage, ob mit
auf Art. 12 der BV Amt und Titel eines Generalkonsuls einer aus-
Macht mit einer eidg. Amtsstelle vereinbar sei. Betr. die schweiz.
eamten hat das Regl. für die schweiz. Konsularbeamten von 1875
eine ausdrückliche Vorschrift; vgl. oben Nr. **203.**

X. Akte

233.

verpflichtet
Bundesbeam
amtlicher Eig
eidg. Rechtes:

Bis *jetzt*
und Zeugnispf
mein verbindl
erschien *auch*

Die *allgen*
Erledigung *von*
ablegung *massg*

1. Die Bu
ein doppeltes I
der Geheimhaltu
Interesse an der

2. Die Gehe
pfehlen aus polit
organen im *Verke*
genüber Privatper
Aktenedition mit
so wird sie verwei
wo in Injuriensache
lich injuriösem Inh
Regel abgelehnt, d
gefassten und an
keine Rechenschaft
schweiz. *Posten* vo
559; BR den 23. Au
1900 I 899. Erste Au

Da die Frage,
sei, nur von den BBe
die Eidg. in keinem

[1]) Joh. v. Mural
und der Schweiz. Zürich

[2]) Vgl. ferner BV A
transportord. Art. 3, A. S.
Verkehr vom 22. Juni 187

die BBehörden haben vielmehr in jedem einzelnen Falle
m Ermessen über Gewährung oder Versagung des Be-
ı entscheiden.

eht der Mitteilung eines Aktenstückes an und für sich
gegen, so ist es doch stets im Interesse der Vollständig-
ırchivs geboten, das Schriftstück selbst nicht herauszu-
ıdern den Gesuchsteller darauf zu verweisen, entweder
stück persönlich einzusehen oder eine Kopie desselben
zu lassen. Es empfiehlt sich, Originalakten nur an Be-
rauszugeben; vgl. Ullmer II, Nr. **965.**

Einsichtnahme von Akten oder die Anfertigung von Ko-
in der Praxis nicht ohne triftigen Grund verweigert, so-
Gesuchsteller ein Interesse an der Kenntnisnahme hat.
hat keine Veranlassung, Privatpersonen oder Behörden
ıdmachung ihrer wirklichen oder vermeintlichen Rechte
zu sein; vgl. auch Regl. des BR für das eidg. Archiv
Sept. 1864, A. S. VIII 143; Ullmer II, Nr. **962,** Erste
Nr. **138**, ferner B 1899 I 389:

ɔn 19. Sept. 1898 hatte der Gerichtspräsident von Luzern,
ɔt auf die Luzerner Civ.-Prozess-Ordn. die rechtliche Zu-
g einer Editionsaufforderung an die schweiz. BKanzlei be-
: die Aufforderung betraf Akten in einer Auslieferungsange-
eit aus dem Jahre 1872, die für einen Civilprozess von Be-
g sein sollten. Den 26. Sept. liess der BR dem Gerichts-
ɔnten von Luzern folgendes eröffnen:

ɔ BBehörden können durch die Vorschriften kant. Civilprozess-
ɔ über die Edition von Akten nicht gebunden sein, da sich
ɔrausgabe amtlicher Aktenstücke des Bundes nur nach staats-
ɔchen Grundsätzen eidg. Rechtes bestimmen kann. Eine
che Pflicht, solche Aktenstücke anlässlich von Privatprozessen
ɔren, hat daher der BR nie anerkannt. Ungedruckte Akten
lg. Archivs werden nach der vom BR befolgten Praxis zu
ɔwecken nicht ausgehändigt; dagegen wird den Interessenten,
ı Lage des Falles, die Einsicht in die Akten auf dem eidg.
selbst gestattet. Da im vorliegenden Falle keine Gründe gegen
Verfahren sprechen, so wird dem Gesuchsteller gestattet, von
kten, deren Edition er verlangt, im eidg. Archiv Einsicht zu
n.

aben die zu edierenden Akten nicht auf die politische
nistrative Tätigkeit des Bundes Bezug, sondern auf die

Stellung des *BR*s
grundsätzlich kan
personen. Die E
nach denjenigen c
die ersuchte BBe
worfen ist. Immer
Pflicht des Bundes
die BBehörde *allein*
der Inhalt eines Ak

5. Die Zeugnis
BBeamten über ihre
Grundsätzen. Der
wird bei seinen *Vorg*
einzuholen haben, u
laubnis werden diese
begehren[1]) ausschlag

Der gleichen E
amten in bezug auf
Tätigkeit; es ist dies
legung des Amtes *fo*

Der gewesene
vor Amtsgericht *B*
die schweiz. Eidg.
der geladene *Zeug*
nehmungen, die e
des Bundesrates g
verlangte nun von
Ordnung, die *Leistu*
untersage, Zeugnis
den 10. Dez. *1897*
mit dem Begehren
wobei die *Beschwer*

Die Berechtigun
Mitglieder eine Zeu
Gerichten nicht ane

[1]) Es ist konstante
Tatsachen, die sie in *amt*
von einem kant. Gericht ein
Administrativakten in Ange
Fabriken *edier*t. *B* 1900 I 89
S. 278.

BFiskus im Privatverkehr, so können die BBehörden
kaum eine andere Stellung beanspruchen als Privat-
e Editionspflicht bezüglich solcher Akten ist daher
en civilprozessualen Vorschriften zu beurteilen, denen
BBehörde in Privatstreitigkeiten überhaupt unter-
nmerhin kann auch in solchen Fällen eine formelle
ndes zur Aktenedition nicht anerkannt werden, weil
allein zu bestimmen hat, ob und in welchem Masse
s Aktenstückes ein privatrechtlicher ist.

ugnispflicht der Mitglieder der BBehörden und der
- *ihre* Amtsführung beurteilt sich nach den gleichen
Der als Zeuge geladene Beamte oder Angestellte
Vorgesetzten die Ermächtigung zur Zeugnisablegung
en, und für die Erteilung oder Versagung der Er-
dieselben Erwägungen wie bei einem Aktenedition-
chlaggebend sein.

ien Ermächtigung bedürfen auch die früheren Be-
auf Zeugenaussagen über ihre frühere amtliche
dies eine amtliche Pflicht, die auch nach Nieder-
es fortbesteht. Vgl. folgenden Fall:

esene Bundesrat, Oberst Emil Frey, wurde im Jahre 1897
cht Bern in einem Civilprozess der Witwe Burri gegen
Eidg. als Zeuge aufgerufen; vor Gericht berief sich
Zeuge darauf, dass er nicht pflichtig sei, über Wahr-
die er in seiner amtlichen Eigenschaft als Mitglied
tes gemacht habe, Zeugnis abzulegen. Das Gericht
von ihm, gestützt auf die Berner Civil-Prozess-
Leistung eines Eides darüber, dass ihm die Amtspflicht
gnis abzulegen. Über diese Gerichtsverfügung wurde
1897 beim Berner Appellations- und Kassationshof
ren um Aufhebung derselben Beschwerde geführt,
chwerde u. a. wie folgt begründet wurde:
htigung des Standpunktes des BR, wonach seine
Zeugnispflicht über ihre Amtstätigkeit vor kant.
t anerkennen, ergibt sich aus der staatsrechtlichen

tante Praxis, dass die eidg. Fabrikinspektoren über
amtlicher Eigenschaft wahrnehmen, nicht als Zeugen
cht einvernommen werden können, ebensowenig werden
*Angelegen*heiten betr. das BG über die Arbeit in den
)0 I 899; Kommentar zum eidg. Fabrikges., Bern 1900

ellung, welche die Verf. dem Bunde gegenüber den Kantonen weist. Das staatliche Interesse der Eidg. und die Unabhängigkeit ihrer Stellung gegenüber den Kantonen verlangen, dass der allein darüber entscheide, über welche Amtshandlungen er vor kant. Gerichten aussagen wolle. Soll dieser Zweck erreicht rden, so muss das Gleiche gelten für ehemalige Mitglieder des in bezug auf ihre in dieser Stellung vorgenommenen Amtsndlungen, wie für noch im Amte stehende. Dieser Grundsatz mmt im BG über die politischen und polizeilichen Garantien zu nsten der Eidg. vom 23. Dez. 1851 zum Ausdruck. Art. 1 dieses zeigt, dass eine Straferfolgung wegen Zeugnisverweigerung nur Zustimmung des BR. bezw. der BVers., also nur unter Begungen zulässig wäre, die ausserhalb der Macht der kant. Staatsvalt stehen. Also auch daraus erhellt, dass es nicht im Sinne Ges. liegt, dass in solchen Fällen ein Zeugniszwang ausgeübt rde.

Zu einer Entscheidung über diese Beschwerde durch den Berner pellations- und Kassationshof kam es nicht, da der BR im Hinck auf die Fragen, die von dem angerufenen Zeugen vor Gericht beantworten waren, mit Beschl. vom 13. Dez. 1897 sein gesenes Mitglied, Emil Frey, ermächtigte, ohne Präjudiz für die chtsfrage, aus freien Stücken Zeugnis abzulegen.

Vgl. Eidg. Justizdep. 1897 Nr. 112, 2228; 1898 Nr. 1597.

Die Verantwortlichkeit der Eidgenossenschaft und ihrer Organe.[1])

s Art. 110 gleich BV 1874 Art. 117, A. S. I. 33, n. F. I 34. — BG ber die Verantwortlichkeit der eidg. Behörden und Beamten vom Dez. 1850, A. S. II 149.[2])

234. Nationalrat Häberlin und 32 Mitunterzeichner reichten den 12. Dez. 1884 mit Rücksicht auf den Konflikt zwischen l Tessiner Reg. betr. die NRWahlen vom Herbst 1884[3]) eine ein, welche die Prüfung und Berichterstattung des BR über ge bezweckte, ob nicht, zur Verhütung und Ahndung von

Vgl. L. A. Geser, Die civilrechtliche Verantwortlichkeit der Beamten. St. Gallen 1898.

Vgl. Ullmer I. Nr. **379** (hiezu A. S. VI 539, B 1860 II 531, Fall H. in Neuenburg, dessen Buchdruckerei beim Royalistenaufstand von störte wurde, und der hiefür, weil selbst als Royalist am Aufstand weder auf dem Rechtsweg noch auf dem Gnadenweg eine Entschäerhielt): II. Nr. **955** (Fall Konsul Basler); B 1872 II 78, 1873 II 211 neralkonsul Glinz). — BGer.-Entsch. 1892. XVIII Nr. 73.

Vgl. Nr. **174.**

ndeswidrigem Verhalten kant. Behörden, neben der An-
hon bestehender Kompetenzen, ein förmliches BGes. zu
. Auf diese Motion antwortete Ständerat Respini den
StR mit folgender Motion:
BR wird eingeladen, einen Ges.-Entw. vorzulegen, welcher
straf- und civilrechtliche Verantwortlichkeit für Fälle miss-
cher Ausübung der ihm von der BV übertragenen Ge-
regelt, und zwar in Anbetracht:
s jede Behörde für die Ausübung der ihr anvertrauten Ge-
elche sie auch missbrauchen könnte, verantwortlich ist;
s der Missbrauch der Gewalt eine straf- und civilrechtliche
ortlichkeit nach sich ziehen kann;
s die BV, während sie als Grundlage der Eidg. die Sou-
it der Kantone anerkennt, welche infolgedessen als Regel
en ist und im Zweifelsfalle massgebend sein muss, dennoch
affnete Macht in die Hand der BReg. legt, und dass insbes.
sbrauch dieser Macht für die Nation die Quelle schweren
es sein und die verfassungsmässige Unabhängigkeit der
gefährden könnte;
s kein Ges. besteht, welches die Verantwortlichkeit des BR
h der Ausübung der ihm durch die Verfassung übertragenen
en regelt;
gesichts des weitern Umstandes, dass im NR eine Motion
ist, welche dahin geht, dass, zur Verhütung und Ahndung
enbar bundeswidrigem Verhalten kant. Behörden ein BGes.
ssen sei, welches demnach dahin zielen würde, den schwä-
Teil zu treffen.
0. Dez. 1884 zog Häberlin seine Motion zurück und Res-
. Juni 1885 die seinige.

Übers. Verh. der BVers. Dez. 1884, Nr. 44, 46; Juni 1885, Nr. 29.

Nach Art. 43 des eidg. Verantwortlichkeitsges. von 1850
lagen, die von Privaten gegen vom BR ernannte Beamte
etzwidriger Amtsführung erhoben werden, zunächst beim
ingen; verweigert dieser seine Zustimmung, so kann der
n beklagten Beamten auf dem Civilwege belangen; er
in diesem Falle vorerst für die entspringenden Kosten
on leisten, die vom Bundesgerichte bestimmt wird. Ge-
diese Bestimmungen wurde im Jahre 1897 eine Schaden-
gegen einen eidg. Zollgebietsdirektor direkt vor dem
anhängig gemacht, indem der Kläger davon ausging,
BGer., weil zur Bestimmung der Kaution berufen, auch

in der Sache selbst zuständig sein müsse. Das dafür, dass, in Ermangelung einer Ges.-Bestimmung, e derartige Kompetenz zuteilt, die kant. Gerichte da deren Gerichtsbarkeit für Streitigkeiten zwischen gel bildet. Es trat daher auf die Klage nicht ein. 1898 II 233. Revue der Gerichtspraxis 1897, XV Nr. 95.

31. März 1876 erliess der BR an die eidg. Stände es Inhaltes:

nderungsagentur Christ-Simmener in Genf hat in Zeischweiz eine Anzeige veröffentlicht, nach welcher sie uswanderungslustigen die Überfahrt nach der brasilia-Paranà zu besonders günstigen Bedingungen zu verben uns veranlasst gefunden, über besagte Agentur erlässigkeit ihrer Anerbietungen nähere Erkundigungen Ergebnis derselben ist derart, dass in diese Anerbierauen gesetzt werden kann, vielmehr zu befürchten ch diejenigen, welche mit besagter Agentur Verträge Paranà abschliessen würden, schweren Enttäuschungen

en es demnach in unserer Pflicht, die KReg. auf den erksam zu machen, damit sie vor Vertragsabschlüssen Eingangs erwähnten Anzeige in geeignet erachteter n im Falle seien. B 1876 I 920.

isschr. vom 28. Dez. 1876 gab der BR den KReg. nem der genannten Auswanderungsagentur Christast fallenden Vorfall bezüglich der Spedition eines ach Rio de Janeiro. Der BR fügte bei:

Art. 34 der BV vorgeschene Auswanderungsgesetz sen ist und eidg. Strafbestimmungen gegen das uner- on Auswanderungsagenturen, wie sie in jenem Gesetze llt werden, noch nicht bestehen, so steht uns zur teressen der Auswanderer vorläufig kein Mittel zu Gertartige verwerfliche Handlungen, welche aus sicherer r Kenntnis gelangen, an die Öffentlichkeit zu bringen. tel machen wir denn auch hiemit Gebrauch, indem n, dafür zu sorgen, dass dieses Kreisschr. und die runde liegenden Aktenstücke genügende Verbreitung B 1887 I 83.

Erlass dieses zweiten Kreisschr. hatte Christ-Simmener atzforderung wegen des Kreisschr. des BR vom gegen die Eidg. beim BGer. im Betrag von Fr. 10,000

anhängig gemacht und
ganisations-Ges. der BRe
gegenüber erhob der BI
gestützt auf Art. 59. Ziff
1876 erklärte sich zwa
gestützt auf das BG vo
der eidg. Behörden und
nicht ein, weil Kläger n
(Art. 32, 33) vorgegange

Christ-Simmener ge
BVers. und verlangte,
31. März 1876, sowie üb
1876 Beschl. fassen mö

1. dass der Peter
ob seiner Civilklage
zu geben und diese
weisen sei;

2. dass der BR
aus formell und sachl
in Anwendung v
Verantwortlichkeit de

beschloss den 20., 27. M

Der Klage des
resp. die Mitglieder
gegeben.

Den 26. April 1877
Schadenersatzforderung
des zweiten Kreisschr.
Urteil vom 22. Dez. 187
Rechtsbegehrens (Erhöh
die Schadenersatzforder
BGer-Entsch. 1877, III

Ber. der Petitionskom
573, II 90; 1878 I 334

237. Auf Grund
vom 31. März 1894 be
Schweiz gibt der Bund
der Schweiz heraus un
Mittel- und Fortbildun

r Landeskunde erteilen[1]), A. S. n. F. XIV 227 (vgl. V 1). Wegen der durch diesen Beschl. bewirkten s Eigentums machten J. Meier und H. Keller in e Eidg. beim BGer. Entschädigungsansprüche im ammen Fr. 52,500 anhängig. Das BGer. wies je- mit Urteil vom 8. Mai 1896 als unbegründet ab. sie sich an die BVers. mit dem Gesuch, es möchte gsanspruch vom Gesichtspunkt der Billigkeit und ift und soweit wie möglich berücksichtigt werden. atte den Erfolg, dass die BVers. anlässlich der lie Nachtragskredite für das Jahr 1900 J. Meier ne freiwillige Entschädigung von je Fr. 10,000 zu- Beschluss vom 28. Juni 1900 hiefür dem BR den ewilligte.

3 1900 III 149, 554; vgl. BGer.-Entsch. 1896, XXII Nr. 100.

Das BG vom 22. Juni 1882 betr. die Fabrikation von Zündhölzchen hob das BG vom 23. Dez. 1879 tion und den Verkauf von Phosphor-Zündhölzchen eichkerzchen auf, welches die Fabrikation, die Ein- rkauf von Zündhölzchen und Streichkerzchen, bei osphor zur Verwendung kommt, verboten hatte, , VI 499. Den 19. April 1883 gelangten E. Bohy ndhölzchenfabrikanten in Nyon, mit einem Ent- h an die BVers. für den durch Aufhebung des BG entstandenen Schaden. Auf Antrag des BR, der sgründen, noch aus Billigkeitsrücksichten das Ge- konnte, wies die BVers. mit Beschl. vom 5. Juli ab.

r Komm. des NR vom 18. Nov. 1893 (Stössel) findet sich : Allerdings mag die Privatindustrie der Schweiz auf kar- ein solches Vorgehen des Bundes als eine Schädigung sehen. Allein der Bund kann von diesem Weg nicht ab- ichtige öffentliche Interessen darunter nicht leiden sollen. Wandkarte wird jedenfalls drei Jahre erfordern, welche mindestens betreffs Liquidation vorhandener Vorräte aus- n allerdings nicht zu bestreiten ist, dass der Bund durch bgabe der Wandkarte an sämtliche Schulen nicht rechtlich h ein Monopol schafft und die Konkurrenz beseitigt, so ist , dass der Privatindustrie auf dem Gebiete der Erstellung n Reisekarten, Katasterplänen u. s. w., sowie der Hand- ein grosses Feld der Betätigung bleibt, B 1893 V 7.

Der BR führt in

Die Frage, ob der digungspflichtig sei, ist g pflicht des Staates kann treten, wenn er deren wo Rechte sind begriffsgemä ständigem Gebrauche ver schaft einer gesetzlichen betr. Bedingungen unter bildet aber nicht das pri der Charakter der Selbst Staat die gesetzlichen B später abändert, so kann wachsen, es steht jedoch nen gegenüber, welches fugt wäre. Ein Privatre

II. Nachdem durch trieb von Zündhölzchen Fabrikation, Einfuhr, A gelbem Phosphor neuerd 24 schweiz. Zündholzfabr möchte ihnen etwelche Wiedereinführung des P erleiden, zugesprochen Fr. 300,000–400,000 be wies die BVers. mit Be seinem Ber. vom 13. N

1. Das BGes. betr. hölzchen vom 2. Nov. 18 fabrikanten wegen des Ph vom 23. Nov. 1897 zum hat sich der BR in Bezug sprochen:

Um keine Missver noch bei, dass u. E. bei wenig von einer Entschä wie beim Erlass der früh dung dieses Standpunkte vom 1. Juni 1883 über d gelegt war und von der I

ıngsgesuch als unbegründet abzuweisen, gutgeheissen

nun, wie bekannt, ausschliesslich Gründe humanitärer
die BBehörden veranlasst haben, den Ausschluss des
rs aus der Zündhölzchenfabrikation durchzuführen; die
sserstellung der in dieser Industrie arbeitenden Per-
Endzweck des neuen BG vom 2. Nov. 1898. Gesetzt
ben die Petenten durch dieses BGes. eine Schädigung
erlitten, so liesse sich daraus eine Entschädigungspflicht
ht ableiten. Auch nach der Praxis des BGer. wird
licht nur hinsichtlich solchen Schadens ausgesprochen,
ıteignung von Privatrechten entsteht.[1]) Einen Eingriff
häre der Petenten enthält aber das BG vom 2. Nov.
ohl ist die freie Ausübung von Handel und Gewerbe
as individuelle Recht ist kein unbegrenztes, es findet
Beschränkung in dem gleichen Rechte des andern,
chutze, welchen den Arbeitern angedeihen zu lassen
tes ist.
n Privatrecht der Petenten nicht verletzt worden ist,
h rechtlich nicht verpflichtet, dieselben zu entschädigen.
en sodann dem Gesuch, entgegen der Ansicht der Pe-
ine starken Gründe der Billigkeit zur Seite...
h Tatsache, dass der Verbrauch von Zündhölzchen nach
lezept seit Jahren immer mehr zugenommen, derjenige
en mit gelbem Phosphor dagegen abgenommen hat, ein
aturgemäss auf die Preise der letztern nachteilig wirken
auch diese Preise seit Einführung des Phosphorverbotes
ı sein, so würden doch die früheren gedrückten Preis-
ort wieder eintreten, sobald das Phosphorverbot neuer-
en würde. Eine Ausnahmesituation dürfen aber die
zur Basis der Berechnung ihres Schadens machen.
loch auch die Einführung des Verbots von gelbem
er Zündhölzchenfabrikation nicht stattgefunden hätte,
herige Zustand in derselben so wie so unhaltbar ge-

hätte bei fortdauernder Verwendung des gelben Phos-
t gehabt, der Gefährdung der Arbeiter durch schlechte
ale, Unreinlichkeit und Unordnung, schlechte Betriebs-
ntgegenzutreten. Schon längst hat das eidg. Fabrik-
hgewiesen, dass die Mehrzahl der Zündholzfabriken

er.-Entsch. 1896. XXII S. 625.

gar nicht mehr lebensfä
setze so anwenden wol
für ihre Arbeiter sind.
So wenig als der
Entschädigung verpflich
des Arbeiterschutzes ni
aus Billigkeitsrücksicht
mals sind auch von an
den, auch in Fällen ni
besserung ihrer Einricl
Fr. 30—50,000. Als
Jacquardwebereien die
wurde[1]), mussten sich
ohne irgend welche E
zuführen. Er hat au
diese alljährlich durc
den Betreffenden nan
B 19

239. I. Im J
geblich unwahren u
Gerichten strafrech
mit Berufung auf
1850 an den BR,
er kraft seiner am
des Kts. Bern die
die Strafkompeten
vor den bernisch
Angelegenheit sel
nach Massgabe d
nicht eingereicht,
auch keine Verar

II. Vor ei
gegen einen eidg
selben abgegeben
anhängig gemac
antwortlichkeits

[1]) Vgl. B 18
ges., 1900 S. 66—
[2]) Vgl. Bes
Kommentar S.

rhob, stellte der Kläger beim BR das Gesuch, dieser
n Sinne der Art. 41 und 43 des Verantwortlichkeitsges.
mung zur Verfolgung der Ehrverletzung nach Massgabe
Rechtes und vor dem kant. Richter erteilen.
BR trat auf das Gesuch nicht ein:

Art. 75 des BStrafrechtes sind gemeine Verbrechen, die
en oder Angestellten des Bundes in ihrer amtlichen Stellung
rden sind, nach den Ges. und von den Behörden des
n welchem das Verbrechen begangen wurde, zu beurteilen,
darf zu deren Verfolgung einer besonderen Bewilligung
icht. Im vorliegenden Fall handelt es sich aber nicht
meines Verbrechen, sondern um einen amtlichen Bericht,
eamte auftragsgemäss an seine Oberbehörde erstattet hat,
essen Inhalt er nur nach Massgabe des eidg. Verantwort-
s. von 1850 verantwortlich gemacht werden kann. Da
Akten dem Beamten mit bezug auf den fraglichen Be-
pflichtwidrige Handlung nicht zur Last gelegt werden
besteht keine Veranlassung, denselben dem Strafrichter
isen oder die Zustimmung zur Verfolgung auf dem Civil-
rteilen.

en die kant. Gerichtsbehörden den Beamten auf erhobene
wegen des Berichtes strafrechtlich verfolgen, so würde
auf Mitteilung des Verfolgten, mit der KReg. die Frage
ob wegen der eingeklagten Handlung die Strafkompetenz
s und das Verfahren nach Massgabe des Verantwortlich-
der die Strafkompetenz des Kantons und die Anwendung
tze begründet seien.
kant. Gericht hat hierauf die Klage wegen Unzuständig-
ler Hand gewiesen. B 1899 I 414.

XII. Die Polizeigewalt in den Bundeshäusern.

Der Journalist Dr. G. Bovet hatte am 18. März 1902 in
ner Tageszeitung «Revue» eine Korrespondenz erscheinen
sich mit dem damals schwebenden italienisch-schweize-
ischenfall[1]) beschäftigte. Weil Bovet die bezüglichen Mittei-
infolge begangener Indiskretion hatte erhalten können,
durch Beschl. des BR vom 19. März der Zutritt zu den

. oben Nr. 129.

Bundesh
beschwer
der BV
Hier
durch die
wollte, w
Art. 11 Al
und polizei
dass es so
tritt zur *Jou*
erläuterte de
durch dieselb
Beratungen *d*
und dass es s
der Sitzungen
beiden eidg. R
einem Ber. vo
1. Die *Be*
verbieten, ergib
Art. 11 *Abs. 1*
Die zum
stehen unter
Es ist von
in den Bundeshäu
auch die Befugnis
Aus dieser
reglementarische
stunde, die Bestim
und dem Publikum
die Besuchsordnung
Aus dem Char
ist aber auch zu en
walt haben muss,
Bedürfnissen einer
sein wollen.
2. Abzulehnen ist
oder sonst irgend jem
die Bundeshäuser zu
gesetzliches oder gar

nächst den Beweis zu leisten, dass ein solches Recht
or er es unternehmen durfte, von der Verletzung des
seiner Person zu reden.

ngs ist bis jetzt in liberalster Weise der Zutritt zu
häusern sowohl dem Publikum, als den Vertretern der
rüber gestattet worden. Aber aus freiwilliger Gewäh-
ch ein Recht nicht ableiten. Im Gegenteil muss der BR
lten, dass ihm im Interesse der Ordnung und des ge-
anges der Verwaltungsarbeit die Befugnis zustehen
Betreten der Bundeshäuser zu verbieten, sobald ihm
Massnahme geboten erscheint.

ser Polizeigewalt des BR über die Bundeshäuser ent-
h die verschiedenen Ordnungen, welche für die Ver-
'resse und deren Verkehr im Bundesrathause gelten.
. B. hervorgehoben, dass als Vertreter der Presse gilt,
solcher bei der BKanzlei unter Angabe der von ihm
lätter einschreibt; ausgeschlossen sind eidg. Beamte
llte, vgl. Verfügung des BR vom 1. Mai 1880.

Verfügung des BR vom 18. April 1888:
den bei der BKanzlei eingeschriebenen Zeitungskorrespon-
teilen, dass jeder Journalist, der in Zukunft andere, als
en Bulletin entnommene Mitteilungen über angebliche
des BR oder daherige Beratungsergebnisse oder über
lverhandlungen mache, ohne sich im ersteren Falle auf
Präsidenten oder einem Mitgliede des BR, im letztern
ie vom Departementschef ausdrücklich erteilte Ermäch-
n zu können, sachgemässer Ahndung durch den BR unter-
ss in analoger Weise gegen die bei der BKanzlei akkredi-
ale vorgegangen werden müsste, welche derartige Mit-
anderer Form als derjenigen einer Korrespondenz aus
adt bringen.

ı ohne die im angeführten BGes. enthaltene ausdrückliche
rgibt sich die Berechtigung des BR über den Zutritt
leshäusern zu verfügen aus dem Eigentumsrecht des
Bund ist Eigentümer der Bundeshäuser, und es steht
dem Vertreter der Eidg. das Verwaltungs- und somit
ungsrecht über das Eigentum des Bundes zu. Er wahrt
ht und weist diejenigen Personen zurück, welche ge-
trecht missbrauchen.

Die I

Die Zulässigk
stritt der BR, betor
BV eine Beschwerd
Die BVers. kan
sprechen, weil dersc
zurückgezogen wurd
B 19

4. Kapitel.

etenzausscheidung auf dem Gebiete der Staats-rechtspflege des Bundes.

85, Ziff. 11—13, 102 Ziff. 2, 106, 110 Abs. 2, 113, 114, vgl. BV 74, Ziff. 14—17, 90 Ziff. 2, 94, 101, 105, 106, A. S. I 25, 27, 30, F. I 25, 29, 31—34.[1])
Organisation der BRechtspflege vom 5. Juni 1849, A. S. I 65. Organisation der BRechtspflege vom 27. Juni 1874, A. S. n. F. Botsch. und Ges.-Entw. des BR vom 23. Mai 1874, B 1874 I 1059; Komm. des StR vom 8. Juni 1874 (Blumer), B 1874 I 1188. rganisation der BRechtspflege vom 22. März 1893, insb. Art. 175ff., . XIII 455[2]), nebst (Ergänzungs-)Ges. vom 28. Juni 1895 betr. agung der Oberaufsicht über das Schuldbetreibungs- und Kon- an das BGer., A. S. n. F. XV 289. — Botsch. und Ges.-Entw. vom 5. April 1892, B 1892 II 273[3]); Botsch. des BR vom 5, B 1895 II 892.

Innerhalb der Schranken der BV hat die BVers. die alt, und die Frage, ob sie selbst durch einen Beschl. ng verletzt habe, wird immer eine politische und staats-age sein, welche verfassungsmässig nicht vor das BGer. n.

sch. vom 18. Sept. 1850 zum Ges.-Entw. über die Verantwort-r eidg. Behörden und Beamten.

chluss an die Festsetzung der Jurisdiktion auf dem Gebiet en Rechts enthält Art. 113, Abs. 3, der BV von 1874 die nte Rechtssprechung des BGer. giltige Vorschrift:
len diesen Fällen sind jedoch die von der BVers. erlasse-tze und allgemein verbindlichen Beschlüsse, sowie die von nmigten Staatsverträge für das BGer. massgebend.
orschrift, in der BV von 1848 nicht enthalten, wurde, bei sberatungen der eidg. Räte, in der Sitzung des NR vom

unzinger, Studie über Bundesrecht und Bundesgerichtsbarkeit, r schweiz. Verf.-Revisionsfrage. Bern 1871. G. Vogt, Die Or-BRechtspflege in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, in Schweiz. Recht 1890, n. F. IX S. 566.
eichel, Das BG über die Organisation der BRechtspflege, kom-1896.
fner. Revision des BG über die Organisation der BRechts-f und Motive, im Auftrage des eidg. Justiz- und Polizeidep. ver-8.

5. Febr. 1872 von Bundesra standung von der BVers. be Begründung der Vorschrift
Je mehr der BStaat d mehr müsse man sich zu bequemen, zu denen name der richterlichen Gewalt g nicht über die gesetzgeber geschlagen, dass der Richt die von ihr gutgeheissenen habe, wie dies sich übrige freilich untersuche der Rich oder eines Beschlusses un seinem Dafürhalten der V erscheine aber bei uns ni das Gesetz über die gemis sichten gewaltet, *indem* d behaupteten, die andern zösischen Verträgen von glaubt habe, daran bezügl gebunden zu sein, währe ner habe auch die erste rische Vertrag mit Fran bindlich sei. Nach dem Bemängelung der Konsti hätte dieses bei seiner noch die Verträge anfe Verfassungsmässigkeit j
Protokoll über die V 1872. Bern 1873. S. 5 daselbst S. 51 (Art. (Art. 113); Anhang S. betr. Revision der B

242. I. In der BRechtspflege vom 23. Endlich beurte
a) von Schweizerb jenigen Rechte, v

[1]) Vgl. aber auch nossenschaft, 1877, 187
[2]) Vgl. BG vom A. S. II 130, VII 125.
[3]) Vgl. A. S. VII
[4]) Vgl. B 1865 II

derselben erlassenen BG oder durch die Verf. ihres
währleistet sind,
ten wegen Verletzung von Konkordaten und Verkomm-
r den Kantonen, sowie von Staatsverträgen mit dem

tzt, dass im einen oder andern Falle diese Beschwerden
gungen kantonaler Behörden gerichtet sind und inner-
Tagen, von Eröffnung der letztern an gerechnet, ein-
den.
men sind Beschwerden und Anstände, welche sich auf
timmungen der BV beziehen und nach Art. 113 Satz 2
urch den BR bezw. durch die BVers. (Art. 85 Ziff. 12
entscheiden sind:
bs. 2 und 3, betr. das Schulwesen der Kantone;
etr. die Handels- und Gewerbefreiheit;
nd 32, betr. die noch anerkannten Verbrauchssteuern
Eingangsgebühren von Wein und andern geistigen Ge-

etr. die Rechte der Niedergelassenen;
Satz 3, betr. die Bildung und Trennung der Religions-
chaften, insoweit Fragen des öffentlichen Rechtes zu
sind;
etr. Civilstand und Begräbnisplätze, insoweit die Er-
durch die Gesetzgebung den vollziehenden Behörden
n wird.
ermassen sind dem Entscheide des BR, bezw. der BVers.
:
len über die Anwendung der in den Art. 24, 25, 33,
und 69 der BV vorgesehenen BG;
len gegen die Giltigkeit kantonaler Wahlen und Ab-
en;
herrührend aus denjenigen Bestimmungen der Staats-
nit dem Auslande, welche sich auf Handels- und Zoll-
se, Patentgebühren, Niederlassung, Befreiuung vom
chtersatze und Freizügigkeit beziehen. B 1874 I 1095.

ndung dieses Vorschlages, insbesondere der darin
ompetenzausscheidung zwischen BR und BGer., ent-
des BR vom 23. Mai 1874 folgende Darlegung:
enthält zunächst eine Umschreibung des Inhaltes von
13 der BV. Dass unter verfassungsmässigen Rechten

auch Erste Auflage III, No. 999, 1013 ff.

der Bürger nicht bloss die in
gewährleisteten Rechte zu ver
und nach der bisherigen Praxis
sich fragen, ob auch solche R
selbst, sondern nur in den A
sind, zu den verfassungsmässig
diese Frage. mit Rücksicht auf
welche einem Gesetze rufen. b
enthält eine Garantie gegen ung
aber er überlässt die nähern B
zweifelhaft muss nun, wenn zu
Kanton seiner politischen Rech
Rekurs an die BBehörden ge
allen Umständen an den BR re
Ziff. 2 der BV für Beobachtung
uns jedoch, die Ausscheidung d
sollte sich nach den Materien
zufälligen Umstande, ob ein Art
schrift enthält oder letztere sic
findet.

II. Für die Ausscheidung
boten sich zwei Wege dar: entw
das BGer. beurteilen soll, spez
dass dann alle übrigen dem Bl
blieben; oder man konnte di
stellen und sodann als Ausna
«Administrativstreitigkeiten
den letztern Weg einschlugen,
weil sich die beiden Systeme
5. Febr. 1872, aus welcher d
gegangen ist, gegenübergestan
die Mehrheit erhielt, in dem
nun ausgeführt haben; vgl.
schweiz. NR betr. BV-Revision

Handelt es sich nun also
die Attribute des BR in Reku
dass alle andern hier nicht
verfassungsmässiger Rechte, so
durch das BGer. zu beurteilen
Gesichtspunkt dar, dass dem
vorwiegend politischer und a
gegen diejenigen Gebiete, au

der Strafrecht berührt, oder wo sonst rechtliche Momente vor-
e den Ausschlag geben.
chgehen wir zunächst ihrer Reihenfolge nach die Artikel der
welchen Beschwerden von Bürgern über Rechtsverletzung gegen
e Behörden hergeleitet werden könnten, so bietet sich uns
rt. 18 Abs. 3 dar.
lte ein Kanton für militärische Effekten noch eine Taxe ver-
so könnte sicherlich jeder Wehrmann sich darüber bei den
en beschweren; aber es ist wohl keine Frage, dass hierin kein
eine gerichtliche Verhandlung liegt.
n genannten Falle ähnlich wäre es, wenn jemand sich darüber
en würde, dass zuwider dem Art. 27, Abs. 2, der BV von seinen
ein Schulgeld gefordert werde. Es liesse sich auch auf Art. 27,
ne Beschwerde wegen Rechtsverletzung gründen, wenn z. B. an
tholischen Orte eine Schule so eingerichtet wäre, dass sie von
tischen Kindern nicht besucht werden könnte; allein auch hier
n besser die Administrativbehörde einschreiten lassen.
e Verletzung des verfassungsmässigen Rechtes liegt ohne Zweifel
n vor, wenn in einem Kanton die Handels- und Gewerbefreiheit
schränkt wird, als Art. 31 der BV es zulässt. Aber da solche
keinen juristischen, sondern einen administrativen Charakter
) wird man wohl auch nicht dem BGer. sie überweisen wollen.
die gleiche Kategorie gehören Beschwerden von Privaten über
m Art. 32 widersprechenden Bezug von Konsumgebühren.
s das wichtige Gebiet des Niederlassungswesens betrifft, so
der Ansicht, dass eine Beschwerde über Verkümmerung des
chtes der Niedergelassenen (Art. 43 der BV) wesentlich poli-
nhaltes sei, so dass man besser tut, dem BR und der BVers.
scheid zu übertragen. Anders verhält es sich dagegen mit civil-
en und Steuerverhältnissen der Niedergelassenen (Art. 46). Hier
sich das Staatsrecht mit dem Privatrecht, und daher ist es
über hierauf bezügliche Rekurse das BGer. entscheiden zu
Das Nämliche kann füglich geschehen bei Rekursen, welche
in Art. 48 geforderten BG entstehen können, weil es sich hier
erungen einer Gemeinde an die andere handelt.
enso beantragt der BR die Sorge für Beobachtung und An-
der durch die Art. 49 und 50 der BV den Bürgern einge-
Rechte (konfessionelle Artikel) dem BGer. zu übertragen. Es
sich hier um individuelle Rechte, welche von denjenigen, die
etzt glauben, besser vor einem Gerichtshofe, als vor einer po-
Behörde verteidigt werden können. Indes wird es gerecht-
in, den im Art. 50 Abs. 3 vorgeschenen Konfliktfall dem BR
en, weil es sich hier um Fragen des öffentlichen Rechtes han-

delt, die direkt im Zusa
Aufgaben der politische
muss, in letzter Instanz
Mit dem Art. 54 d
des BGer. Die Fragen,
eine Frau das Heimatre
Kinder als legitimiert z
gerichtliche Kompetenz
gestatten sei oder nich
Gebühren zulässig seie
liche Kognition, als für
Auch den Schutz
und 56 der BV) überw
erstern Gebiete oft zi
weil bei *den politisch*
am besten geschützt s
Ganz gerichtlich
unterstellen sind die
Art. 44 Abs. 1 einge
auf Art. 67 gegründe
wiesen, weil es sich
biete des Strafrechtes
Gehen wir nun
wendung in den Ka
wird man wohl darü
polizeilichen Inhalte
aus BGesetzen hervo
den müssen, folgt d
Entw. vorausgesetzt
nicht bloss wenn I
der Ausführungsges
Was die Bes
tierten Rechte der
sicht, dass dieselbe
Wir nehmen davon
Wahlen und Abstim
schen Charakter hal
sprechen würde, v
Wahl oder eine Re
Gründen kassieren
welche seit 1848 ü
sind, so werden w
gende Gegenständ

ekt im Zusammenhange stehen mit den verfassungsmässigen
r politischen Behörden, und für welche es möglich sein
cter Instanz den Entscheid der BVers. anrufen zu können.
m Art. 54 der BV beginnt die hauptsächliche Wirksamkeit
Die Fragen, ob eine Ehe als giltig anzuerkennen sei, ob
as Heimatrecht des Mannes erworben habe, ob voreheliche
egitimiert zu betrachten seien, gehören allenthalben in die
Kompetenz; aber auch die fernern Fragen, ob eine Ehe zu
i oder nicht, ob gewisse von dem Bräutigam zu bezahlende
ılässig seien oder nicht, eignen sich besser für die gericht-
ion, als für diejenige einer politischen Behörde.
den Schutz der Pressfreiheit und des Vereinsrechtes (Art. 55
BV) überweisen wir dem BGer., weil namentlich auf dem
iete oft ziemlich schwierige Rechtsfragen auftauchen, und
ı politischen Behörden die individuellen Rechte nicht immer
geschützt sind.
gerichtlicher Natur und daher dem Schutze des BGer. zu
sind die Art. 58 bis 62 und Art. 65, welchen auch noch
s. 1 eingereiht werden kann. Auch die Handhabung des
gegründeten Auslieferungsgesetzes wird dem BGer. zuge-
l es sich hier wesentlich um Fragen handelt, die dem Ge-
trafrechtes und des Strafprozesses angehören.
wir nun von der BV über zu den BGesetzen, deren An-
ı den Kantonen Anlass zu Beschwerden geben könnte, so
wohl darüber einig sein, dass die Handhabung von Gesetzen
ı Inhaltes dem BR zu überlassen ist. Dass aber auch die
ten hervorgehenden Administrativstreitigkeiten erwähnt wer-
, folgt daraus, dass im ersten Teile des Art. 53 dieses Ges.-
ısgesetzt ist, das Rekursrecht an das BGer. sei begründet,
wenn Bestimmungen der BV, sondern auch wenn solche
rungsgesetze zu derselben verletzt werden.
die Beschwerden betrifft, welche die in den KVerf. garan-
hte der Bürger zum Gegenstande haben, so sind wir der An-
dieselben im allgemeinen durch das BGer. zu erledigen seien.
n davon bloss aus die Rekurse, welche sich auf kantonale
d Abstimmungen beziehen, weil diese einen eminent politi-
kter haben, und es unsern schweiz. Begriffen nicht sehr ent-
ürde, wenn ein Gericht es wäre, welches z. B. eine Reg.-
eine Referendumsabstimmung in einem Kanton aus formellen
ıssieren würde. Durchgehen wir im übrigen die Rekurse,
1848 über Verletzung kant. Verf.-Bestimmungen eingegangen
rden wir finden, dass sich dieselben hauptsächlich auf fol-
nstände bezogen: Amtsdauer der Behörden, Kompetenzen

zgebenden Behörden, Trennung der Gewalten, Verhältnisse der
n und Korporationen. Bei den meisten dieser Rekurse han-
ch weit weniger um politische, als um Rechtsfragen; mittel-
unmittelbar waren es Privatrechte, welche sich gegen die
alt zur Wehr setzten. Das BGer. eignet sich also zur Beur-
lcher Fälle um so besser, je weniger sich bei ihm voraus-
ist, dass es sich um politischer Sympathien willen über klar
len Verfassungsbruch hinwegsetzen werde.

gelangen nun zu den Konkordaten und bemerken dabei zum
ass infolge der neuen BV die Zahl der noch in Kraft stehen-
einkünfte zwischen den Kantonen, welche diesen Namen tra-
immer mehr vermindern wird.

zeit jedoch für Private ein Beschwerderecht wegen Nichtbeach-
Konkordaten begründet sein kann, scheint es uns, dass es
tsächlich um privatrechtliche Verhältnisse handeln wird, wie
B. in ganz vorzüglichem Masse bei den beiden konkursrecht-
nkordaten der Fall ist.[1]) Die Erfahrung hat gezeigt, dass es
ler Auslegung und Anwendung der Konkordate oft um schwie-
verwickelte Rechtsfragen handelt; daher erscheint es als an-
, solche Rekurse im allgemeinen dem Entscheide des BGer.
tellen. Wenn man daran denken wollte, diejenigen Konkor-
unehmen, welche sich auf die Freizügigkeit der wissenschaft-
rufsarten beziehen, so wäre nicht zu übersehen, dass z. B. ein
er Arzt, welcher sich darüber beschweren wollte, dass ihm in
nton die Praxis nicht gestattet werde, sich einfach auf Art. 5
gangsbestimmungen zur BV berufen könnte und somit des
tes gar nicht mehr bedürfte.

haben daher bezüglich der Konkordate nicht für nötig er-
ich dem BR noch Kompetenzen einzuräumen.

grosser Wichtigkeit ist die Frage, in welchen Fällen man
den über Verletzung der Staatsverträge mit dem Auslande an
gelangen lassen will. Da es sich hier sehr oft darum handeln
wicklungen mit dem Auslande zu verhüten oder zu riskieren,
und wieder auch politische Rücksichten ins Auge zu fassen
den, so schien es ratsam, den Kreis der Kompetenzen des
vas enger zu ziehen, als bei interkantonalen Fragen.

B 1874 I 1075.

se Anschauungen des BR fanden fast durchgehend Auf-
das BGes. vom 27. Juni 1874. Die Abweichungen dieses
in seinem Art. 59 von dem mitgeteilten Entw. des BR
mit einziger, die Art. 45 und 47 der BV betr. Ausnahme)

gl. Roguin a. O., pp. 715—722.

von der Komm. de
ihrem Ber. vom 8.

Da, wenn es
handelt, die Kompete
die dem BR zugewi
erscheinen, so ist e
schöpfender Weise a
noch die aus Art. 1
wähnen, von denen
dagegen einwenden,
nicht vor das BGer.
ganz das Nämliche
züglichen Beschwer

Was das wic
müssen wir, da es
ist, hervorheben, da
stimmen, nicht blos
werden, sondern au
also mit allen Bes
Verweigerung oder
der Niedergelasse
schäftszuwachs en

Von grosser
sich auf die sog. k
durch den BR un
hier mit dem Ent
zuweisen will, ni
halten neue, gan
die Auslegung u
Beziehung zu de
gewiss besser, we
selbst zusteht, w
ein Gerichtshof.
der Schweiz. wie
nellen Fragen sel
dem BGer., so w
der Tagespolitik
selben hinein u
unumgänglich b
auch noch zu b

[1]) Auf Gru
und in letzter In

omm. des StR (Blumer) mit folgender Begründung in
vom 8. Juni 1874 vorgeschlagen:
enn es sich um die Wahrung verfassungsmässiger Rechte
Kompetenz des BGer. die Regel bildet, gegenüber welcher
zugewiesenen Administrativstreitigkeiten als Ausnahmen
o ist es wünschenswert, dass diese Ausnahmen in er-
Weise aufgezählt werden. Wir schlagen daher vor, auch
Art. 18, Abs. 3, der BV hervorgehenden Rekurse zu er-
denen in der Botsch. des BR die Rede ist. Sollte man
nden, es sei selbstverständlich, dass derartige Rekurse
Ger. gehören, so lässt sich darauf erwidern, man könnte
che auch von den auf das Schulwesen der Kantone be-
werden sagen.
wichtige Gebiet des Niederlassungswesens betrifft, so
es in der Botsch. des BR nicht ausdrücklich geschehen
, dass nach dem Entw., dem wir in dieser Hinsicht bei-
bloss Rekurse aus Art. 46 und 48 dem BGer. zugewiesen
auch solche aus Art. 45[1]) der BV. Dasselbe wird sich
schwerden zu beschäftigen haben, welche sich auf
er Entzug der Niederlassung, sowie auf Besteuerung
nen beziehen, woraus offenbar ein erheblicher Ge-
tsteht.
Wichtigkeit ist die Frage, ob die Beschwerden, welche
nfessionellen Artikel beziehen, durch das BGer. oder
die BVers. zu entscheiden seien. Wir können uns
. des BR, welcher solche Beschwerden dem BGer.
t einverstanden erklären. Die Art. 49 und 50 ent-
llgemein gehaltene Grundsätze, welche erst durch
Anwendung einen konkretern Inhalt, eine nähere
realen Verhältnissen gewinnen werden; da ist es
der oberste Entscheid der gesetzgebenden Behörde
ie sich mit grösserer Freiheit bewegen kann, als
dürfen uns nicht verhehlen, dass gegenwärtig in
Verhältnisse nun einmal vorliegen, die konfessio-
politische Fragen sind. Überweisen wir dieselben
wir diese Behörde, welche wir den Strömungen
ehen wollten, wieder mitten in den Strudel der-
auben sie damit derjenigen Autorität, deren sie
wenn die neue Institution gedeihen soll. Es ist
htigen, dass manche Beschwerden, welche sich

[1]) Art. 59, Ziff. 5, des BG von 1874 beurteilte der BR
BVers. Beschwerden betr. Art. 43, 45 und 47.

Beeinträchtigung der Glaubens- und Kultusfreiheit beziehen, nicht
rs als im Zusammenhange mit Art. 50 Abs. 2 der BV behandelt
len können, der den Kantonen nicht minder Rechte auf dem kon-
onellen Gebiete zuteilt, als solche in den übrigen Bestimmungen der
ichen Artikel zu gunsten einzelner Bürger aufgestellt sind. Das
. könnte daher nach dem Entw. des BR leicht in den Fall kommen,
ntscheiden, ob die von einer Reg. im Interesse der Handhabung
öffentlichen Ordnung und des konfessionellen Friedens getroffenen
igungen als gerechtfertigt erscheinen oder nicht — ein Entscheid,
gewiss nicht in den Geschäftskreis eines Gerichtshofes fallen kann,
s nicht rechtliche Momente sind, welche hier den Ausschlag geben
en.

Die Mehrheit der Komm. schlägt daher vor, die Handhabung der
49 und 50 der BV in die Kompetenz des BR und der BVers. zu
, jedoch mit Ausnahme: a) von Art. 49, Abs. 6, betr. Steuern für
liche Zwecke, b) von Art. 50, Abs. 3, soweit diese Bestimmung
auf Anstände aus dem Privatrechte bezieht, welche bei der Bildung
Trennung von Religionsgenossenschaften entstehen können. In
n zwei Kategorien von Fällen, wo das öffentliche Recht mit dem
trecht sich berührt, soll das BGer. entscheiden. Eine Minderheit
Komm. hingegen will bezüglich der konfessionellen Artikel dem
. des BR beistimmen.

Eine letzte Differenz, welche sich bei Art. 53 des Entw. ergeben
besteht darin, dass der Entw. des BR unter den Artikeln der BV,
ge deren BGesetze administrativen Inhaltes zu erlassen sind, auch
Art. 24 betr. Wasserbau und Forstpolizei im Hochgebirge erwähnt,
end in diesem Artikel von einem zu erlassenden BG nicht die
ist. Wir glauben daher, es solle dieses Zitat gestrichen werden.
B 1874 I 1196.

Als Art. 59 des BG über die Organisation der BRechtspflege
27. Juni 1874 [1]) erhielt der besprochene Art. 53 des Entw. des
den Wortlaut:

Endlich beurteilt das BGer. Beschwerden von Privaten und
Korporationen betr.:

a. Verletzung derjenigen Rechte, welche ihnen entweder durch die BV und die in Ausführung derselben erlassenen BG oder durch die Verf. ihres Kantons gewährleistet sind;
b. Verletzung von Konkordaten und Verkommnissen unter den Kantonen, sowie von Staatsverträgen mit dem Auslande,

[1]) Über die Praxis der BBehörden auf Grund dieses Art. 59 des BG vom
mi 1874 vgl. Erste Auflage IV, S. 498, I, Nr. **164—177**, II, Nr. **772—775**,
, **781**.

, dass die 1874 getroffene Ausscheidung «auch gar zu sehr
hes Prinzip vermissen lasse». Die Entstehung der im neuen
nisationsges. der BRechtspflege vom 22. März 1893 vorge-
nenen Ausscheidung wird aus nachstehender Zusammenstellung
ıtlich:

. Hafner, Frühjahr 1888.	Entw. des BR vom 5. April 1892.	BGes. vom 22. März 1893.
. 111. Das BGer. eilt:	Art. 172. Das BGer. beurteilt als Staatsgerichtshof:	Art. 175. =
ompetenzkonflikte wischen Bundesehörden einerseits ıd Kantonalbehörn anderseits;	1. =	1. =
reitigkeiten staatsechtlicher Natur wischen Kantonen;	2. =	2. =
eschwerden betr. erletzung verfassungsmässiger echte der Bürger, owie solche von rivaten wegen Vertzung von Konkorten und Staatserträgen.	3. =	3. =
behalten sind die . 115 bezeichneten nistrativstreitig- ı.	Vorbehalten sind die in Art. 179[1]) bezeichneten staatsrechtlichen Streitigkeiten.	=
llen diesen Fällen jedoch die von der s. erlassenen Geund allgemein verchen Beschlüsse, die von ihr geigten Staatsverfür das BGer. gebend (Art. 113 V).	=	=

[1]) BG: Art. 189.

er. Frühjahr
88.
werden be-
etzung der
durch die
in Aus-
elben er-
s., sowie
Kantons-
gewähr-
ite und
treffend
Konkor-
rn Ver-
er den
r von
mit
t. 111
gegen
l Er-
ehör-
ist
gen,
oder
rfü-
em
zu-
.n-

Entw. des BR vom 5. April 1892.

175. Beschwerden betreffend Verletzung der durch die BV und die in Ausführung derselben erlassenen BGes., sowie der durch die Kantonsverfassungen gewährleisteten Rechte, und Beschwerden betr. Verletzung von Konkordaten und andern Verkommnissen unter den Kantonen oder von Staatsverträgen mit dem Ausland (Art. 172 Ziff. 3) sind nach Massgabe nachstehender Bestimmungen zulässig:

1. Die Beschwerde kann nur gegen kant. Verfügungen u. Erlasse[1]) gerichtet werden;

2. das Recht zur Beschwerdeführung steht den einzelnen Bürgern (Privaten), sowie Korporationen

[1]) Entw. des BR: gegen Verfügungen und Erlasse kant. Behörden.

BGes. vom 22. März 1893.

178. Die Beschwerdeführung beim BGer. wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte[1]) und wegen Verletzung von Konkordaten und andern Verkommnissen unter den Kantonen oder von Staatsverträgen mit dem Ausland (Art. 175 Ziff. 3) ist nach Massgabe nachstehender Bestimmungen zulässig:

1. =

2. das Recht zur Beschwerdeführung steht Bürgern (Privaten) und Korporationen bezüglich sol-

[1]) Die Fassung «wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte» statt «Verletzung der den Bürgern durch die BV und die in Ausführung derselben erlassenen BGes. gewährleisteten Rechte» brachte erst die nach den Beschl. der gesetzgebenden Räte bereinigte Vorlage des BR vom 20. Dez. 1892, gegen welche weder die vereinigten Komm. beider Räte, noch diese selbst etwas zu erinnern hatten; vgl. unten S. 790.

Hafner, Frühjahr 1888.	Entw. des BR vom 5. April 1892.	BGes. vom 22. März 1893.
des Beschwerde- s, sowie deren ndige Begrün- enthalten. Recht zur Be- rdeführung steht inzelnen Bürgern Privaten, sowie rationen, bezüg- olcher Rechtsver- gen zu, welche sie die Verfügung en Erlass persön- litten haben.	bezüglich solcher Rechtsverletzungen zu, welche sie durch die Verfügung oder den Erlass persönlich erlitten haben; 3. die Beschwerde ist binnen sechzig Tagen, von der Eröff. nung oder Mitteilung der Verfügung oder Erlasses an gerechnet[1]), dem BGer. schriftlich einzureichen und soll die Anträge des Beschwerdeführes, sowie deren Begründung[2]) enthalten.	cher Rechtsverletzungen zu, welche sie durch allgemein verbindliche oder sie persönlich betreffende Verfügungen oder Erlasse erlitten haben; 3. —
Der Beurteilung t (Art. 102 Ziff. 2 V), beziehungs- der BVers. (Art. 12 ibidem), blei. ls Administrativ- ;keiten vorbehal- e Beschwerden, sich auf folgende mungen der BV ie in Ausführung en erlassenen nd die entspre- n Bestimmungen beziehen:	179. Der Beurteilung des BR (Art. 102 Ziff. 2 der BV), bezw. der B-Vers. (Art. 85 Ziff. 12 ibidem), sind unterstellt die Beschwerden, welche sich auf folgende Bestimmungen der BV oder die entsprechenden Bestimmungen der Kantonsverfassungen beziehen:	189. Der Beurteilung des BR (Art. 102 Ziff. 2 und Art. 113 Abs. 2 der BV) oder der BVers. (Art. 85 Ziff. 12 der BV) sind unterstellt die Beschwerden, welche sich auf die nachstehenden Bestimmungen der BV oder die entsprechenden Bestimmungen der Kantonsverfassungen beziehen:

[1]) Entw. des BR: der Verfügung u. s. w. an gerechnet.

[2]) Entw. des BR: deren vollständige Begründung.

ner. Frühjahr 888.	Entw. des BR vom 5. April 1892.	BGes. vom 22. März 1893.
Abs.[1]) 3 der tr. unentgelt- usrüstung der länner;	1. =	1. =
. Abs.[2]) 2 und BV, betr. das lwesen der ıe;	2. =	2. =
der BV betr. ndels und Ge- freiheit;	3. =	3. =
		4. Art. 51 der BV betr. das Jesuitenverbot;[1])
) Abs. 3 der soweit diese ımung sich auf nde aus dem lichen Recht ıt:		
3 Abs. 1 der etr. Civilstand, eit sie durch Gesetzgebung vollziehenden den zugewie- verden[3]), und 53 Abs. 2, betr. ibnisplätze;	4. =	5. Art. 53 Abs. 1 der BV, betr. Civilstand, soweit nach der bezüglichen Gesetzgebung die vollziehenden Behörden zuständig sind; 6. Art. 53 Abs. 2 der BV, betr. Begräbnisplätze.
24, 25, 33, 34, 0 und 69 der	5. Art. 24 (Wasserbau und Forstpolizei im	Vom[3]) BR oder von der BVers. sind überdies

r. Hafner: Satz.
r. Hafner: Satz.
Entw.: soweit
e Bestimmungen
r Gesetzgebung
iehenden Behör-
wiesen sind.

[1]) Aufgenommen infolge Beschl. des NR vom 14. Dez. 1892. Die Erwähnung des Art. 52 erschien auch dem NR nicht erforderlich.

[2]) Dieser Abs. 2 mit dem Unterabs. ist zunächst vom NR den 14. Dez. 1892 beschlossen worden; er bedeutet indessen keine materielle Änderung am Entw. des BR; vgl. S. 790.

w. Hafner, Frühjahr 1888.	Entw. des BR vom 5. April 1892.	BGes. vom 22. März 1893.
BV, soweit nicht die betr. Ausführungsgesetze oder dieses Gesetz (Art. 117) abweichende Bestimmungen enthalten, und mit Ausnahme der Gerichtsstandsfragen.	Hochgebirge), 25 (Fischerei, Jagd und Vogelschutz), 33 (Ausübung wissenschaftlicher Berufsarten), 34 (Fabrikbetrieb, Geschäftsbetrieb von Auswanderungsagenturen, Geschäftsbetrieb von privaten Versicherungsunternehmungen), 39 (Banknotenwesen), 40 (Mass und Gewicht) und 69 der BV (gesundheitspolizeiliche Verfügungen gegen Epidemien und Viehseuchen); oder auf die in Ausführung der genannten oder anderer Bestimmungen der BV erlassenen Gesetze, soweit nicht jene Ausführungsgesetze oder dieses Gesetz (Art. 181) abweichende Bestimmungen enthalten und mit Ausnahme der Gerichtsstandsfragen.	zu erledigen Beschwerden betr. die Anwendung der auf Grund der BV erlassenen BGes., soweit nicht diese Gesetze selbst oder gegenwärtiges Organisationsgesetz (Art. 182) abweichende Bestimmungen enthalten. Der Rechtsprechung des BGer. bleiben indessen in allen Fällen die Gerichtsstandsfragen vorbehalten.
Im ferneren sind dem Entscheide des BR, beziehungsweise der BVers., unterstellt:	Im fernern hat der BR und gegebenenfalls die BVers. zu beurteilen:	Im fernern hat der BR oder die BVers. zu beurteilen:
Beschwerden gegen die Giltigkeit kantonaler Wahlen und Abstimmungen;	6. Beschwerden betr. die politische Stimmberechtigung der Bürger und betr. kan-	Beschwerden betr. die politische Stimmberechtigung der Bürger und betr. kant. Wahlen

: Frühjahr .	Entw. des BR vom 5. April 1892.	BGes. vom 22. März 1893.
	tonale Wahlen und Abstimmungen, auf Grundlage sämtlicher einschlägigen Bestimmungen des kant. Verf.-Rechts und des BRechts;	und Abstimmungen, auf Grundlage sämtlicher einschlägigen Bestimmungen des kant. Verf.-Rechts und des BRechts. Endlich sind vom BR oder von der BVers. zu behandeln:
herrüh- enjenigen ngen der räge mit nd, welche Handels- rhältnisse, ebühren, eit, Nie- ; und Be- m Militär- tze[1]) bei	7. =	Anstände =
n Verle- echtlicher echtlicher des eidg. Entscheide behörden[2]) m zweiten eile dieses gesehenen zulässig.	181. =	182. Wegen Verletzung privatrechtlicher oder strafrechtlicher Vorschriften des eidg. Rechts durch Entscheide von KBehörden kann eine staatsrechtliche Beschwerde beim BGer. nicht erhoben werden.
n bleibt die he Be-	Vorbehalten bleibt die staatsrechtliche Be-	Vorbehalten bleibt die staatsrechtliche Be-

fner: «Frei- ungestellt, ziehen». afner: Ge- n.

Entw. Hafner, Frühjahr 1888.	Entw. des BR vom 5. April 1892.	BGes. vom 22. März 1893.
schwerde wegen Verletzung von Staatsverträgen, soweit die gerichtlichen Entscheidungen nicht mittelst der im ersten Absatz bezeichneten Rechtsmittel anfechtbar sind (Art. 112 Ziff. 3 und Art. 114).	schwerde wegen Verletzung von Bestimmungen der BV[1]) oder der Staatsverträge, soweit die kantonalbehördlichen Entscheidungen nicht mittelst der im ersten Absatz bezeichneten Rechtsmittel anfechtbar sind (Art. 172, Ziff. 3, und Art. 175).	schwerde wegen Verletzung von Bestimmungen der Staatsverträge, soweit die kantonalbehördlichen Entscheidungen nicht mittelst der in den Bestimmungen dieses Gesetzes über die Civilrechtspflege und die Strafrechtspflege vorgesehenen Rechtsmittel anfechtbar sind.

[1]) Vgl. B 1892 II 394.

Bundesrichter Hafner begründet die Vorschläge seines Entw. in dem beigegebenen Motivenbericht vom Frühjahr 1888 wie folgt:

Die Art. 114 bis 116 enthalten die nähere Ausführung von Art. 113 Ziff. 3 der BV (Art. 111 Ziff. 3 des Entw.) und des im zweiten Absatz dieser Verfassungsbestimmung niedergelegten Vorbehaltes. Vor allem ist klar, dass die Beschwerde wegen Eingriffs in verfassungsmässige Rechte u. s. w. nur bezüglich solcher Verletzungen zulässig ist, welche von einer Behörde ausgegangen sind. Es kann aber auch ferner, wie schon in der Botsch. des BR vom 23. Mai 1874 betr. die Organisation der BRechtspflege, B 1874 I 1059, betont worden ist, nicht wohl fraglich sein, dass die staatsrechtlichen Beschwerden gegen die Verfügungen und Erlasse kantonaler Behörden sich richten müssen, da nach der BV Bundesrat und Bundesgericht gegenseitig unabhängig voneinander sind.

Wenn Art. 114 im Gegensatz zu Art. 59 des bisherigen Gesetzes, nicht bloss von Verfügungen, sondern auch von Erlassen kant. Behörden spricht, so soll damit, in Übereinstimmung mit der bisherigen Praxis, nur ausdrücklich gesagt sein, dass die Beschwerde nicht bloss gegen die in einem speziellen Falle von einer richterlichen oder administrativen Behörde gegen bestimmte Personen erlassenen Entscheide und Anordnungen, sondern auch gegen allgemeine Erlasse (Gesetze, Verordnungen u. s. w.) kant. Behörden zulässig sei.[1])

[1]) Vgl. BGer.-Entsch. 1876, II Nr. 25 Erw. 4, 1878 IV Nr. 21, 112 u. ö.

Ebenso folgt das Gesetz darin der bisherigen Rechtssprechung des BGer., dass es das Recht zur Beschwerde gegen derartige Rechtsverletzungen nur denjenigen zuspricht, welche durch dieselben persönlich betroffen worden sind. Denn wenn auch der staatsrechtliche Rekurs nicht ein Rechtsmittel im gewöhnlichen prozessualischen Sinne, sondern mehr eine politische Einrichtung ist, so bezweckt derselbe doch den Rechtsschutz der einzelnen Bürger und Korporationen gegen subjektive Rechtsverletzungen und soll derselbe nicht ein politisches Agitationsmittel sein. Im Übrigen bedarf die Legitimation zum staatsrechtlichen Rekurse keiner weitern gesetzlichen Regelung.[1]) Selbstverständlich genügt für die formelle Zulässigkeit der Beschwerde, dass der Beschwerdeführer die Verletzung eines verfassungsmässigen Rechtes u. s. w. behauptet. Auch geht ferner der Entw. mit dem bisherigen Gesetze sowohl darin einig, dass das Beschwerderecht nicht bloss den einzelnen Bürgern und Privaten, sondern auch juristischen Personen (öffentlichen und privatrechtlichen Korporationen) zustehen soll, indem kein Grund besteht, dasselbe den juristischen Personen vorzuenthalten — als endlich auch darin, dass unter den verfassungsmässigen Rechten der Bürger nicht bloss die in der BV selbst, sondern auch die in den in Ausführung derselben erlassenen BGes. und die in den KVerf. gewährleisteten Rechte zu verstehen sind.

Dagegen weicht der Entw. von dem bestehenden Gesetze in der Ausscheidung der Kompetenzen zwischen BR und BGer. wesentlich ab.

Nach der BV (Art. 85 Ziff. 12 und Art. 113 Abs. 2) sind dem BR und der BVers. vorbehalten die Administrativstreitigkeiten. Den Gegensatz zu diesen Streitigkeiten bilden sonst bekanntlich die, vor die ordentlichen Gerichte gehörigen, bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und Strafsachen; die Administrativstreitigkeiten sind daher alle öffentlichen Rechtssachen, mit Ausnahme der Strafsachen. In diesem Sinne kann aber der Ausdruck in der BV nicht gebraucht sein.[2]) Denn da die verfassungsmässigen Rechte fast durchwegs öffentlichrechtlicher Natur sind, so wären bei dieser Auffassung der Administrativstreitigkeiten die Kompetenzen des BGer. in staatsrechtlichen Streitigkeiten fast auf Null reduziert, während nach der BV die bundesgerichtliche Zuständigkeit gerade die Regel, diejenige des BR die Ausnahme bilden soll. Man müsste dann wohl die Kompetenz des BGer. auf die Fälle der Verletzung verfassungsmässiger Rechte durch Civil- oder Strafurteile beschränken und eine Ausscheidung nach Materien wäre unstatthaft.

Dass dies der BV nicht entspräche, ist bereits bemerkt und auch im bisherigen Organisationsgesetz ausdrücklich anerkannt worden.

[1]) Vgl. BGer.-Entsch. 1875, I Nr. 4 Erw. 4, 1877, III Nr. 1 S. 7, 1882, VIII Nr. 64, 1902, XXVIII 1 Nr. 38.

[2]) Vgl. auch G. Vogt in Zeitschrift für Schweiz. Recht 1897, n. F. XVI S. 821.

Die Lösung muss daher von einem andern Gesichtspunkt aus geschehen.

Den Vorzug der Einfachheit hätte nun ohne Zweifel die Auffassung der betr. Verf.-Bestimmung, dass als Administrativstreitigkeiten diejenigen in Art. 113 der BV erwähnten Rechtssachen zu betrachten seien, welche die BGesetzgebung als solche bezeichne und dem BR zur Erledigung zuweise. Allein diese Lösung, wonach die rechtliche Qualifikation der Streitigkeiten nicht durch ihre innere Natur, sondern durch den Charakter der Behörde, welche sie zu entscheiden hat, bestimmt würde, dürfte doch kaum eine befriedigende genannt werden, und zwar um so weniger, als sie der BGesetzgebung freie Hand liesse, die Kompetenz des BGer. in staatsrechtlichen Streitigkeiten, entgegen der Intention der Geber der BV, auf ein Minimum zu beschränken. Es wird vielmehr angenommen werden müssen, dass die BV unter den «Administrativstreitigkeiten» eine gewisse Kategorie öffentlicher Rechtssachen verstehe, welche sich durch ihre Natur, beziehungsweise durch die Natur der zu lösenden Aufgabe, von den andern unterscheiden. Aufgabe des BGes. ist daher, da unter der Herrschaft der gegenwärtigen BV von einer Zuweisung sämtlicher staatsrechtlicher Rekurse an das Bundesgericht keine Rede sein kann, das unterscheidende Merkmal festzustellen und danach die Ausscheidung der Kompetenzen vorzunehmen.[1])

In dieser Hinsicht ist es nun von Interesse, an Hand der Botsch. des BR vom 23. Mai 1874 und des Ber. der Kommission des StR vom 8. Juni 1874 die Gesichtspunkte kennen zu lernen, von welchen die BVers. bei Erlass des Ges. vom 27. Juni 1874 ausgegangen ist. In der Botsch. bemerkt der BR u. a.: «Für die Ausscheidung boten sich zwei Wege dar; entweder konnten all diejenigen Rekurse, welche das BGer. beurteilen soll, speziell aufgezählt werden, in der Meinung, dass dann alle übrigen dem BR und in zweiter Instanz der BVers. verbleiben; oder man konnte die Jurisdiktion des BGer. als Regel hinstellen und sodann als Ausnahmen die Fälle aufzählen, welche als Administrativstreitigkeiten vom BR zu entscheiden sind. Wenn wir den letztern Weg einschlugen, so geschah es wesentlich aus dem Grunde, weil sich die beiden Systeme bereits in der Verhandlung des NR vom 5. Febr. 1872, aus welcher der gegenwärtige Art. 113 der BV hervorgegangen ist, gegenüber gestanden sind, und weil der Antrag, welcher die Mehrheit erhielt, in dem Sinne interpretiert wurde, wie wir ihn nun ausgeführt haben.... Handelt es sich nun also darum, in dem vorliegenden Entw. bloss die Attribute des BR in Rekurssachen festzustellen, in der Meinung, dass alle andern hier nicht genannten Be-

[1]) Vgl. unten **346.**

schwerden über Verletzung verfassungsmässiger Rechte, sowie von Konkordaten und Staatsverträgen, durch das BGer. zu beurteilen sind, so bietet sich von selbst der leitende Gesichtspunkt dar, dass dem BR alles dasjenige zu übertragen ist, was vorwiegend politischer und administrativer Natur ist, dem BGer. hingegen diejenigen Gebiete, auf welchen das Staatsrecht sich mit dem Privat- oder Strafrechte berührt, oder wo sonst rechtliche Momente vorzugsweise den Ausschlag geben.[1])...

Bekanntlich adoptierte die BVers. die Anträge des BR, soweit dieselben den Schutz der Niederlassungs- und der Glaubens- und Gewissensfreiheit dem BGer. übertragen wollten, nicht. Die Gründe, aus welchem speziell die konfessionellen Artikel der Sorge des BR und der BVers. unterstellt wurden, sind wohl diejenigen, welche der Ber. der Komm. des StR enthält.[2]) . . .

Es ist nun zweifellos richtig, dass dem BGer. auch in seiner Eigenschaft als Staatsgerichtshof nur Rechtsstreitigkeiten zu übertragen sind, also Streitigkeiten, bei welchen rechtliche Gründe — im Gegensatz zu politischen und Zweckmässigkeits-Erwägungen — den Ausschlag geben. Dagegen wäre es gewiss zu enge und würde auf einer Verkennung der Aufgaben eines Staatsgerichtshofes beruhen, wenn man demselben nur diejenigen Gebiete unterstellen wollte, wo das Staats- und Verfassungsrecht sich mit dem Privat- oder Strafrechte berührt, das heisst wohl, wo streitig ist, ob die Staatsgewalt über das gesetzliche oder verfassungsmässige Mass hinaus in die Privatrechte einer Person eingegriffen habe, oder wo es sich um Fragen der Gerichtsorganisation, des Prozesses oder des materiellen Strafrechtes handelt. Das erkennt auch die erwähnte Botschaft des BR an, wenn sie sagt, dass dem BGer. diejenigen Gebiete zu übertragen seien, auf welchen sich das Staatsrecht mit dem Privat- oder Strafrechte berühre, oder «wo sonst rechtliche Momente vorzugsweise den Ausschlag geben». Allein der letztere Gesichtspunkt ist bei der Kompetenzausscheidung schliesslich, wenigstens soweit es sich um Beschwerden wegen Verletzung der BV handelt, ziemlich zurückgetreten und haben mehr politische und Zweckmässigkeitsrücksichten den Ausschlag gegeben, indem unzweifelhaft Streitigkeiten, bei welchen lediglich rechtliche Momente den Ausschlag geben sollten, dem BGer. entzogen und den politischen Behörden zugewiesen worden sind.

Allem Anscheine nach hat neben andern Zweckmässigkeitserwägungen bei der Einschränkung der bundesgerichtlichen Kompetenzen namentlich auch die Befürchtung eine Rolle gespielt, es möchte das BGer. sonst mit Geschäften überbürdet werden. Bei der Organisation,

[1]) Vgl. oben S. 733, 734.
[2]) Vgl. oben S. 737, 738.

welche der neue Entwurf dem BGer. gibt, hat diese, übrigens auch sonst nicht begründete Befürchtung keine Berechtigung mehr.

Die Verf.-Bestimmungen, um die es sich hier hauptsächlich handeln kann (Art. 31, 43, 45, 49, 50 der BV), sind keine blossen Programmsätze, sondern haben den Charakter von Rechtssätzen. Dieselben gewähren — wenigstens nach herkömmlicher schweiz. Anschauung — den Bürgern ein subjektives Recht des Inhalts, dass die Staatsgewalt auf den betreffenden Gebieten nicht, beziehungsweise nur innerhalb der in der Verfassung selbst zugelassenen Schranken, in ihre Handlungsfreiheit eingreifen darf. Soweit die Handlungsfreiheit der Bürger durch die Verfassung geschützt ist, bildet die freie Betätigung derselben auf dem betreffenden Gebiete einen Bestandteil ihres individuellen Rechtskreises. Bei allen Streitigkeiten über Verletzung jener Verfassungsbestimmungen handelt es sich also darum, den Rechtsinhalt derselben, bezw. den Inhalt des in denselben den Bürgern gewährleisteten subjektiven, individuellen Rechts festzustellen und darnach zu prüfen, ob ein durch die Verfassung ausgeschlossener, also rechtswidriger Eingriff in den individuellen Rechtskreis des Beschwerdeführers stattgefunden habe. Immer handelt es sich also um Feststellung bestrittenen Rechts, um einen Rechtsstreit, welcher durch Anwendung eines objektiven Rechtssatzes entschieden werden soll. Der Entscheid qualifiziert sich als Richterspruch, mag derselbe von den politischen BBehörden oder vom BGer. ausgehen. Es ist nun aber doch ein Grundsatz jedes Rechtsstaates, dass Rechtsstreitigkeiten durch die Gerichte und nicht durch die politischen Behörden entschieden werden sollen. Es ist wohl zulässig, dass gewisse Rechtsstreitigkeiten vorerst von Administrativbehörden und nur in letzter Instanz von einem Gerichte beurteilt werden. Das umgekehrte Verfahren enthält dagegen eine völlige Umkehrung derjenigen Rechtsordnung, welche der Verfassungsstaat fordert.

Zur Zeit ist zwar allerdings zuzugeben, dass nicht alle auf die verfassungsmässigen Rechte der Bürger bezüglichen Streitigkeiten zur richterlichen Austragung sich eignen; denn die Verfassung ist allerdings nicht überall so gestaltet, dass die Voraussetzungen für einen richterlichen Schutz gegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte als vorhanden erachtet werden könnten; sondern sie enthält teilweise nur einen Grundbau, welcher des Ausbaues durch die Gesetzgebung bedürftig wäre.

Die Beurteilung solcher Streitigkeiten durch ein Gericht setzt voraus, dass die betreffenden Rechte so scharf und klar in der Verf. oder in einem Ausführungsgesetze zu derselben bestimmt und umschrieben seien, dass, wo nicht schon der Wortlaut der Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung jeden Zweifel über Inhalt und Tragweite

derselben beseitigt, es dem Richter doch möglich ist, auf logischem Wege die Konsequenzen aus der Anerkennung des Rechtes zu ziehen. Wo dagegen die praktische Anwendung einer Verf.-Bestimmung nicht anders geschehen kann, als durch Ergänzung der Arbeit des Gesetzgebers, ist es allerdings wohl richtiger, dieselben wenigstens so lange in letzter Instanz in die Hand des Gesetzgebers selbst zu legen, als — zwar nicht verfassungsrechtliche, sondern lediglich — politische Gründe die Durchführung der Verf. durch besondere Ausführungsgesetze verhindern. Denn jene Aufgabe kommt einem Staatsgerichtshofe nicht zu, ganz abgesehen davon, dass derselbe zur Erfüllung einer solchen Aufgabe auch nicht geeignet wäre.

Es gilt dies speziell bezüglich Art. 31 der BV, welcher die Freiheit des Handels und der Gewerbe gewährleistet. Es ist klar, dass es sich hier zunächst um volkswirtschaftliche Begriffe handelt. Die Handels- und Gewerbefreiheit ist an sich kein Rechtsbegriff; sie wird es aber und fordert eine juristische Definition, wenn sie zum Gegenstand eines Rechtssatzes gemacht wird. Allein bei diesem Individualrecht, wie dasselbe in der BV gewährleistet wird, ist eine scharfe Definition, eine scharfe Begrenzung seines Inhalts unmöglich. Denn die Schranken desselben bilden nicht nur die Sittlichkeit und die öffentliche Ordnung, sondern das öffentliche Interesse erfordert weitere Beschränkungen, welche auch die BV vorsieht, indem sie nicht nur die sanitätspolizeilichen Massregeln gegen Epidemien und Viehseuchen, sondern auch das Wirtschaftswesen und die «Verfügungen über Ausübung von Handel und Gewerben» ausdrücklich vorbehält. Dieser Vorbehalt will zweifellos den Kantonen das Recht wahren, die im öffentlichen Interesse notwendigen Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit aufzustellen.

Welche Beschränkungen nun aber vom öffentlichen Wohl gefordert werden, dies festzustellen ist gewiss nicht Aufgabe einer richterlichen Behörde, sondern der Administrativbehörden, beziehungsweise des Gesetzgebers. Bekanntlich werden diese Beschränkungen denn auch sonst überall durch Ausführungsgesetze bestimmt und handelt es sich bei den die Handels- und Gewerbefreiheit betreffenden Rekursen meistens darum, die Vereinbarkeit kant. Gesetze (über das Hausierwesen, Wirtschaftswesen, berufsmässige Besorgung von Betreibungsgeschäften und von Börsengeschäften, die Advokatur, den Apothekerberuf, Besteuerung des Gewerbebetriebes u. s. w.) mit der BV zu prüfen und zu entscheiden.

Der Entw. weist daher, in Übereinstimmung mit dem bestehenden Gesetze, die Streitigkeiten, welche den Art. 31 der BV betreffen, dem BR, bezw. der BVers. zu.

Dagegen haben wir gefunden, dass hinsichtlich der übrigen oben angeführten Verfassungsartikel (Art. 43, 45, 49 und 50 der BV) — mit einziger Ausnahme des Art. 50 Abs. 3 — die Voraussetzungen für die richterliche Beurteilung bezüglicher Beschwerden vorhanden seien und keine besondern Gründe dafür sprechen, dieselben der Entscheidung des BGer. zu entziehen.

Die Art. 43 und 45 der BV bestimmen die Rechte der schweiz. Niedergelassenen und die Voraussetzungen, unter welchen Schweizerbürgern die Niederlassung verweigert oder entzogen werden darf, hinlänglich scharf und klar, dass die praktische Handhabung derselben dem BGer. keine erhebliche Schwierigkeit bereiten kann. Dass das Stimmrecht ein politisches Recht ist, erscheint für die Kompetenzausscheidung nach dem früher Gesagten ohne Bedeutung, da für die Entscheidung solcher Streitigkeiten keinerlei politische Motive, sondern lediglich die klaren Verf.-Bestimmungen in Betracht kommen dürfen. Das bestehende Organisationsgesetz hat denn auch Beschwerden betr. das in Art. 66 der BV vorgesehene BGes. dem BGer. zur Beurteilung zugewiesen. (Vgl. unten S. 759 Ziff. 3.)

Das Gleiche muss gesagt werden bezüglich Art. 49. Die BV beschränkt sich nicht darauf, allgemein die Unverletzlichkeit der Glaubens- und Gewissensfreiheit zu proklamieren, sondern sie zieht selbst in Art. 49 die Konsequenzen aus der Anerkennung dieses Rechtes in einer Weise, welche Inhalt und Tragweite desselben hinlänglich klarstellen, dass ein richterlicher Schutz gegen Verletzung dieses Rechtes eintreten kann.

Aber auch der zweite, seiner Zeit von der Komm. des StR für die Zuscheidung dieser Streitigkeiten an die politischen BBehörden angeführte und damals offenbar als durchschlagend angesehene Grund, dass nämlich die die Glaubens- und Gewissensfreiheit betreffenden Fragen sehr oft politische Fragen seien, kann nicht anerkannt werden. De lege lata sind diese Fragen keine politischen Fragen mehr, sondern Rechtsfragen, und sie werden denaturiert, wenn sie aus dem angeführten Grunde dem BGer. entzogen und den politischen BBehörden zur Entscheidung zugewiesen werden.

Jener Grund hätte nur insofern Berechtigung, als zu befürchten wäre, dass auch beim BGer. bei der praktischen Handhabung jener Verfassungsbestimmung der Jurist durch den Politiker beeinflusst werden könnte und es dem BGer. nicht gelänge, streng nach den Normen der Verfassung zu urteilen und sich von politischen Rücksichten und Erwägungen gänzlich frei zu halten. In diesem Falle wäre es allerdings besser, die Beschwerden, welche sich auf die Verletzung der Glaubens- und Gewissensfreiheit beziehen, den politischen BBehörden zu belassen; denn es ist zweifellos, dass die Autorität eines Gerichtshofes leiden

muss, wenn er bei der Entscheidung von Streitigkeiten politische Einflüsse und Motive nicht gänzlich fern zu halten vermag. Wir teilen aber jene Befürchtung nicht, sondern glauben umgekehrt, es empfehle sich die Zuweisung dieser Beschwerden an das BGer. gerade, um denselben den politischen Charakter zu benehmen und auch im Gesetze der richtigen Ansicht Ausdruck zu geben, dass es sich bei der Entscheidung dieser Streitigkeiten lediglich um einen nach Verfassungs- und Rechtsgrundsätzen zu gebenden Richterspruch handeln könne.

Es ist auch gewiss richtiger, wenn Beschwerden wegen Verletzung der Glaubens- und Gewissensfreiheit, die durch ein richterliches Urteil (Strafurteil) begangen worden sein soll, von einem Gerichte beurteilt werden. Denn es sollte doch in einem Rechtsstaate nicht vorkommen, dass gerichtliche Urteile durch eine andere Behörde als ein Gericht, resp. durch eine politische Behörde aufgehoben werden.

Mit dem Art. 49 der BV steht im Zusammenhange Art. 50, welcher in seinem ersten Absatze speziell die Kultusfreiheit gewährleistet. Bei dem Zusammenhange der beiden Verfassungsbestimmungen ist es geboten, dass Beschwerden, welche sich auf Art. 50, die öffentliche Religionsübung, beziehen, der gleichen Behörde zugewiesen werden, wie diejenigen aus Art. 49, sofern nicht besondere Gründe für eine andere Kompetenzbestimmung sprechen. Dies ist u. E. nicht der Fall. Wir schlagen daher vor, die Handhabung beider Verf.-Bestimmungen dem BGer. zu übertragen. Wenn Art. 50 Abs. 1 die freie Ausübung gottesdienstlicher Handlungen nur innerhalb der Schranken der Sittlichkeit und der öffentlichen Ordnung gewährleistet, so stellt er damit keine besondere Beschränkung der Kultusfreiheit auf. Diese Beschränkung versteht sich vielmehr von selbst und gilt auch für andere Grundrechte, z. B. das Vereinsrecht, die Pressfreiheit u. s. w. Wir können daher die Gründe, welche s. Z. im Ber. der ständer. Komm., oben S. 737, zu gunsten der Kompetenz der politischen BBehörden angeführt worden sind, nicht als stichhaltig und durchschlagend anerkennen. Dagegen ist noch darauf hinzuweisen, dass, wie der Rekurs Wackernagel und die Salutistenrekurse[1]) gezeigt haben, die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Bekenntnisfreiheit) sich aufs innigste mit der Pressfreiheit und dem Vereins- und Versammlungsrecht berühren, und dass es daher auch von diesem Gesichtspunkte aus ebenso irrationell als unzweckmässig ist, die Beschwerden über Verletzung aller dieser Individualrechte verschiedenen Behörden zur Erledigung zu überweisen.

Es ist auch nicht einzusehen, warum eine richterliche Behörde weniger als eine Administrativbehörde zur Beantwortung der Frage geeignet sein sollte, ob im einzelnen Falle die tatsächlichen Voraus-

[1]) Vgl. vorläufig Erste Auflage II, Nr. **690, 726.**

setzungen für das Einschreiten der Behörden — Verstoss gegen die Sittlichkeit oder die öffentliche Ordnung — vorhanden gewesen seien und die getroffenen Massnahmen nicht über das zulässige Mass hinaus in die garantierte Kultusfreiheit eingreifen. Auch bezüglich der Massnahmen zur Erhaltung des öffentlichen Friedens unter den Angehörigen der verschiedenen Religionsgenossenschaften verhält es sich nicht anders. Es ist selbstverständlich, dass in dieser Richtung dem Ermessen der Verwaltungsbehörden ein gewisser Spielraum gelassen werden muss; allein dieses Ermessen ist immerhin kein sachlich unbeschränktes; dasselbe muss sich vielmehr innerhalb sachlicher Grenzen bewegen, und es kann die Frage, ob diese Grenzen im einzelnen Fall überschritten worden seien, ganz wohl Gegenstand eines Rechtsstreits und richterlicher Entscheidung sein. Gegen Massnahmen des Bundes, bezw. des BR ist die Anrufung des Bundesgerichtes überhaupt ausgeschlossen.

Dagegen muss u. E. die Handhabung der ganz selbständigen Bestimmung von Art. 50 Abs. 3, soweit derselbe sich auf Anstände aus dem öffentlichen Rechte bei Bildung und Trennung von Religionsgenossenschaften bezieht, in die Kompetenz des BR bezw. der BVers. gelegt werden. Denn diese Bestimmung ist in der Tat einer Ergänzung bedürftig, welche richtiger Weise nur von der gesetzgebenden Behörde ausgehen kann.

Die Art. 50, Abs. 4, Art 51 und 52 der BV bedürfen keiner Erwähnung im Organisationsgesetze, da Verletzungen derselben nicht Gegenstand eines staatsrechtlichen Rekurses sein können, sondern die Vollziehungsbehörden von Amtes wegen für deren gehörige Beobachtung zu sorgen und gegen Übertretungen einzuschreiten haben, vgl. Art. 102 Ziff. 2 der BV.

Im Übrigen stimmt der Entwurf mit dem bestehenden Gesetze überein, und wir sehen uns lediglich mit Bezug auf Art. 27 der BV (Schulartikel) noch zu einer Bemerkung veranlasst.

Wie schon in der Botsch. des BR vom 23. Mai 1874 hervorgehoben worden ist, lassen sich allerdings auch auf diesen Artikel Beschwerden gründen, welche sich zur richterlichen Entscheidung eignen würden, so namentlich Beschwerden gegen die Forderung von Schulgeld für den öffentlichen Primarunterricht. Allein diese Verf.-Bestimmung kann auch Anlass zu andern Beschwerden geben, welche nicht wohl Gegenstand der Untersuchung und Entscheidung durch eine richterliche Behörde sein können und gegenüber welchen die Beschwerden der erstgenannten Art von ganz untergeordneter Bedeutung sind. Die Frage nämlich, ob der Primarunterricht genügend sei, ob die Leitung den Anforderungen der BV entspreche, ob die Schulen insbesondere so eingerichtet seien, dass ihr Besuch den Angehörigen aller Bekenntnisse

ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit möglich sei, kann allerdings auf dem Wege der Beschwerde aufgeworfen werden; allein zum Gegenstand eines Rechtsstreites zwischen den Bürgern und den Behörden, der durch Richterspruch zu lösen wäre, eignen sich diese Fragen doch kaum. Denn es handelt sich dabei in der Regel nicht darum, ob eine von einer kant. Behörde getroffene Verfügung aufzuheben sei oder nicht, sondern darum, ob für den Bund Veranlassung vorhanden sei, nach Massgabe des Art. 27 Abs. 4 der BV gegen einen Kanton vorzugehen und denselben durch geeignete Massnahmen zur Erfüllung der ihm durch den Art. 27 auferlegten Verpflichtungen anzuhalten, wozu die BBehörden ja auch, ohne dass eine Beschwerde erhoben worden ist, berechtigt und unter Umständen verpflichtet sind. Denn diese Verf.-Bestimmung stellt den Kantonen eine Aufgabe, die sie nicht nur gegen ihre Einwohner, sondern ebenso sehr und in erster Linie dem Bunde gegenüber zu erfüllen haben, wie aus ihrem ganzen Inhalte und insbes. aus dem Schlussatze deutlich hervorgeht. Dafür, dass Niemand gezwungen werden kann, seine Kinder an dem religiösen Unterricht einer andern Religionsgenossenschaft teilnehmen zu lassen, sorgt Art. 49 der BV und steht daher gegenüber solchen Eingriffen in die Glaubens- und Gewissensfreiheit das Beschwerderecht aus dieser Verfassungsbestimmung zu.

Die Art. 24, 25, 33, 34, 39, 40 und 69 enthalten keine Anerkennungen von individuellen Rechten, sondern statuieren lediglich die Kompetenz der BGesetzgebung über verschiedene früher der kantonalen Gesetzgebungsgewalt unterstellte Gebiete. Zu einer Kompetenzausscheidung ist daher an dieser Stelle nur insoweit Veranlassung vorhanden, als weder die betr. BGes. selbst, noch das Organisationsgesetz in seinen vorhergehenden Teilen Kompetenzbestimmungen enthalten. In dieser Richtung haben wir es einzig noch notwendig gefunden, die Gerichtsstandsfragen, die auf Grund jener BGes. entstehen könnten (vergl. z. B. Art 2 und 3 des BG betr. Zusatzbestimmungen über polizeiliche Massregeln gegen Viehseuchen, vom 19. Juli 1873), ausdrücklich dem BGer. zuzuweisen (Art. 115 Ziff. 6), was wohl keiner weitern Begründung bedarf.

Soweit die in der BV (Art. 46, 47 und 66) in Aussicht genommenen Gesetze noch nicht erlassen sind, erscheint es ebenso unpassend als zwecklos, zum Voraus die Kompetenzen zu bestimmen.

Was die Beschwerden wegen Verletzung der in den Kantonsverfassungen garantierten Rechte betrifft, so weicht der Entw. nur insoweit von dem bestehenden Gesetze ab, als derselbe, soweit die KVerf. die gleichen Rechte gewährleisten, welche in der BV anerkannt sind, die Kompetenzausscheidung ebenfalls nach Materien, in gleicher Weise wie bezüglich den entsprechenden Bestimmungen der BV vornimmt.

Nach der Botsch. des BR vom 23. Mai 1874 lag diese, wohl einzig rationelle Ausscheidung damals schon in der Absicht des BR, und es beruht offenbar nur auf einem Versehen, dass das Gesetz selbst derselben nicht bestimmten Ausdruck verleiht.

Es könnte sich fragen, ob nicht die Beschwerden gegen die Giltigkeit kant. Wahlen und Abstimmungen für die Zukunft dem BGer. zu übertragen seien. Wenn wir davon absehen, so geschieht dies nicht sowohl deshalb, weil diese Rekurse meistens einen politischen Charakter haben, sondern weil dieselben nicht selten eine Untersuchung erheischen, welche vom BR viel leichter und sicherer vorgenommen werden kann, als vom BGer.

Bezüglich der Beschwerden wegen Verletzung von Konkordaten und Staatsverträgen belässt es der Entw. bei den bestehenden Bestimmungen, da uns kein Anlass zu einer Änderung vorzuliegen scheint. Die Konkordate sind, wie die Sammlung der Entscheidungen des BGer. beweist, von keiner erheblichen Bedeutung mehr und beschlagen durchweg Gegenstände privatrechtlicher und gerichtlicher Natur.

Mit Bezug auf die Beschwerden wegen Verletzung von Staatsverträgen mit dem Auslande sagte die Botsch. vom 23. Mai 1874: «Da es sich hier sehr oft darum handeln wird, Verwicklungen mit dem Ausland zu verhüten oder zu riskieren, also hin und wieder auch politische Rücksichten ins Auge zu fassen sein werden, so schien es ratsam, den Kreis der Kompetenzen des BGer. etwas enger zu ziehen, als bei den interkantonalen Fragen[1].» Dieser Gesichtspunkt scheint uns jetzt noch zuzutreffen und die früher vorgenommene Kompetenzausscheidung in allen Punkten, auch bezüglich der Niederlassung, zu rechtfertigen.

Art. 117 entscheidet eine Frage, bezüglich welcher die Ansichten bisher auseinander gegangen sind. Das BGer. hat den staatsrechtlichen Rekurs gegen kant. Urteile besonders in Strafsachen, welche nach eidg. Gesetzen zu entscheiden sind, zugelassen, weil das Bedürfnis hiefür, z. B. in Markenschutzsachen, sich geltend machte, ein besonderes Rechtsmittel nicht existierte und wenigstens der Wortlaut des Organisationsgesetzes (Art. 59) nicht entgegenstand, vgl. BGer.-Entsch. 1883, IX S. 474; 1886, XII S. 543.[2]) Da nun der Entw. diesem Bedürfnisse durch Einführung besonderer Rechtsmittel (Art. 64 und 91) entgegenkommt, so ist in solchen Streitsachen für den staatsrechtlichen Rekurs kein Raum mehr und erscheint es angemessen, dies im Gesetze ausdrücklich zu sagen.

Der im zweiten Absatz dieses Artikels gemachte Vorbehalt wegen Verletzung von Staatsverträgen erklärt sich aus Art. 113 Ziff. 3 der BV.

[1]) Vgl. oben S. 736.

[2]) Vgl. Meili, Das Markenstrafrecht, Bern 1888, S. 50, 51.

Soweit die Anfechtung gerichtlicher Entscheidungen mit den civilrechtlichen und strafrechtlichen Rechtsmitteln zulässig ist, bleibt für den staatsrechtlichen Rekurs kein Raum, indem es keinen Sinn hat, denselben neben jenen Rechtsmitteln zuzulassen. Wegen Verletzung privatrechtlicher oder strafrechtlicher Vorschriften von Staatsverträgen müssen aber jene Rechtsmittel dem staatsrechtlichen Rekurse der Natur der Sache nach vorgehen.

Zum Verständnis des geltenden im BG vom 22. März 1893 enthaltenen Rechtes mag es tunlich erscheinen, die Begründung der vom BR beantragten und von der BVers. beschlossenen Abweichungen vom Entw. Hafner, wie sie in der Botsch. des BR vom 5. April 1892 enthalten ist, kennen zu lernen; der BR sagt:

1. Mit Bundesrichter Hafner geht der BR mit bezug auf Beschwerden betr. die Glaubens- und Gewissensfreiheit nur in einem Punkte nicht einig: der BR will die Handhabung des Art. 50 der BV, auch soweit derselbe in seinem dritten Absatze sich auf Anstände aus dem öffentlichen Rechte bei Bildung und Trennung von Religionsgenossenschaften bezieht, in die Kompetenz des BGer. legen. Wenn Hafner meint, diese Bestimmung sei in der Tat einer Ergänzung bedürftig, welche richtiger Weise nur von der gesetzgebenden Behörde ausgehen könne, so hat der BR dagegen aus der Behandlung, welche der sog. Mariahilfrekurs in den BBehörden gefunden hat, die Überzeugung geschöpft, dass eine solche Ergänzung in der Tat kein Bedürfnis ist[1].)

Das Bundesgericht seinerseits spricht sich in einem Gutachten vom 10. Juni 1889 zum Entw. Hafner für die Kompetenz des BR bezw. der BVers. zur Beurteilung von Beschwerden wegen Verletzung des Art. 50, Abs. 1, 2 und 3, der BV aus:

«Wir verkennen das Gewicht der Gründe, welche in den Motiven zum Entw. für Überweisung der Beschwerden wegen Verletzung des Art. 50 Abs. 1 an das BGer. geltend gemacht werden, keineswegs. Allein es scheint uns doch nicht tunlich, diesem Vorschlage des Entw. Folge zu geben. Die Gewährleistung des Art. 50 Abs. 1 steht offenbar in engster untrennbarer Verbindung mit der Bestimmung des Abs. 2; die Handhabung der in Art. 50 Abs. 2 dem Bunde vorbehaltenen Befugnisse aber kann offenbar in keine andere Hand als in diejenige der politischen BBehörden gelegt werden. Den politischen BBehörden muss es vorbehalten bleiben, die geeigneten Massnahmen zur Handhabung der öffentlichen Ordnung wie des religiösen Friedens u. s. w. zu treffen. Demnach muss es aber naturgemäss auch diesen Behörden überlassen bleiben, zu entscheiden, ob kant. Anordnungen, welche die Ausübung eines bestimmten Kultus normieren bezw. beschränken, aus dem Ge-

[1]) Erste Auflage II, Nr. **689**; vgl. jedoch auch BGer.-Entsch. 1898, XXIV 1 Nr. 124.

sichtspunkte des Art. 50 Abs. 2 sich rechtfertigen lassen oder aber die Gewährleistung des Art. 50 Abs. 1 verletzen; es lässt sich das füglich nicht trennen. Andernfalls könnte es ja dazu kommen, dass z. B. das BGer. eine bestimmte Massnahme als nach Art. 50 Abs. 1 der BV unzulässig erklären, die politischen BBehörden dagegen dieselbe als nach Art. 50 Abs. 2 gerechtfertigt erklären, zu ihrer eigenen machen und mit dem Schilde ihrer Autorität decken würden. Die Möglichkeit derartiger Konflikte wird besser vermieden.»

Trotz dieser vom BGer. geäusserten Besorgnis hielt der BR ein Abgehen von dem prinzipiell richtigen Vorschlage des Entw. Hafner nicht für gerechtfertigt . . .

2. Die Bestimmungen des in Art. 66 der BV vorgesehenen BGes. zur Feststellung der Schranken, innerhalb welcher ein Schweizerbürger seiner politischen Rechte verlustig erklärt werden kann, werden nach der Natur der Sache, wie dies vom BR für das ganze Gebiet des politischen Stimmrechts vorgeschlagen wird, vom BR und von der BVers. zu schützen sein. Es liegt jedoch keine Veranlassung vor, dies jetzt schon in einem Gesetze auszusprechen.

3. Die Art. 24, 25, 33, 34, 39, 40 und 69 der BV enthalten keine Anerkennungen von individuellen Rechten, sondern statuieren lediglich die Kompetenz der BGesetzgebung über verschiedene, früher der kant. Gesetzgebungsgewalt unterstellte verwaltungsrechtliche, insbesondere polizeirechtliche Gebiete . . . Seit 1874 sind nun aber mehrere BGes. polizeirechtlicher Natur erlassen worden, die sich nicht auf einen der obigen, schon im Organisationsgesetze von 1874 aufgeführten Verfassungsartikel stützen, sondern z. B. auf Art. 31, lit. e (vor der Revision von 1885, lit. c), und auf Art. 64 der BV. Wir erwähnen beispielsweise das BG betr. Kontrollierung und Garantie des Feingehaltes der Gold- und Silberwaren, vom 23. Dez. 1880, und das BG betr. den Handel mit Gold- und Silberwaren, vom 17. Juni 1886. Die Überwachung der Vollziehung dieser Gesetze fällt nach der Natur der Sache in die Zuständigkeit der obersten eidg. Verwaltungsbehörde und nicht in diejenige des BGer.; es verhält sich damit nicht anders als mit der Ausführung der auf Art. 24, 25, 33 u. s. w. der BV gegründeten Bundesgesetze. BGesetze dieser Art können auch in Zukunft erlassen werden. Es ist aber nicht möglich, die Fälle, in denen dies geschehen wird, vorauszusehen und im Organisationsgesetze anzuführen. So hat es denn der BR für zweckmässig und als den Verhältnissen entsprechend gefunden, unter Ziff. 5 des Art. 179 in einem besondern Absatze von den Bundesgesetzen polizeirechtlicher Natur, ohne Beschränkung derselben auf die zitierten Verfassungsartikel, zu sprechen und die Kompetenz zur Erledigung von Beschwerden betr. dieselben dem BR und — gegebenenfalls, d. h. wenn nicht diese Gesetze den BR als letztinstanzlich entscheidende Behörde

bezeichnen der BVers., unter Vorbehalt abweichender Bestimmungen der Gesetze selbst und des Art. 181 des Entw. und mit Ausnahme der Gerichtsstandsfragen, zuzuscheiden.

3. Wir schlagen vor, dass den politischen BBehörden nicht bloss die Kompetenz zur Beurteilung von Beschwerden betr. kantonale Wahlen und Abstimmungen, sondern, als damit in engstem, untrennbarem Zusammenhange stehend, auch die Kompetenz zur Beurteilung von Beschwerden betr. die politische Stimmberechtigung bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen im Gesetze ausdrücklich zuerkannt werden solle.

In Anwendung kommen bei diesen Fällen vor allem das kant. Verfassungsrecht und sodann von der BV die Art. 4 (Rechtsgleichheit), 5 (Stimmberechtigung der Bürger als politisches Grundrecht), 43 (Stimmberechtigung der Niedergelassenen) und, wenn einmal die BGesetzgebung die Schranken festgesetzt haben wird, innerhalb welchen ein Schweizerbürger seiner politischen Rechte verlustig erklärt werden kann, auch Art. 66 und das auf Grund desselben erlassene BGesetz, also mit einem Worte: das einschlägige Bundesrecht.

Im Jahre 1874, als man dem BGer. die Jurisdiktion in Ansehung der staatsrechtlichen Beschwerden übertrug, welche die in den KVerf. garantierten Rechte der Bürger zum Gegenstande haben, wurden hievon die Rekurse ausgenommen, «welche sich auf kantonale Wahlen und Abstimmungen beziehen, weil diese einen eminent politischen Charakter haben».[1])

Vor 1874 stand die Kompetenz zur Entscheidung von Beschwerden betr. kantonale Wahlen und Abstimmungen, wie überhaupt die Kompetenz zur Behandlung von Rekursbeschwerden wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger, ausschliesslich dem BR bezw. der BVers. zu. In dieser Kompetenz war diejenige zur Erledigung von Stimmrechtsstreitigkeiten, mochten dieselben bei oder vor oder nach einem Abstimmungs- oder Wahlakte sich erheben, eingeschlossen.

Im Jahre 1874 wurde bei der Zuscheidung der Kompetenz betr. die kant. Wahlen und Abstimmungen die Kompetenz zur Erledigung von Stimmrechtsbeschwerden nicht erwähnt. Allein es ist eine unbestrittene Tatsache, dass auch seit 1874 Stimmrechtsfragen, wenn sie mit der Frage der Giltigkeit einer Wahl oder Abstimmung zusammentrafen, in und mit der Entscheidung über die Anerkennung bezw. Ungiltigerklärung der Wahl oder der Abstimmung stets von den politischen BBehörden erledigt worden sind. Dabei wurden nach wie vor 1874 jeweils alle einschlagenden verfassungsrechtlichen Momente, insbesondere die Frage, ob das politische Stimmrecht der Bürger frei und

[1]) Vgl. oben S. 735; 752, 756.

ungehindert ausgeübt werden konnte, geprüft. Die politische BBehörde war demzufolge der letztinstanzliche Richter über die Frage, ob das kant. Verfassungsrecht in Ansehung einer Wahl oder Abstimmung nicht verletzt worden sei.

Wie aber verhielt es sich seit 1874 hinsichtlich der Stimmrechtsstreitigkeiten, wenn diese vor einer Wahl oder Abstimmung aufgeworfen wurden? Nach dem Wortlaut des Organisationsgesetzes von 1874 (Art. 59 Ziff. 9) fiel die Beurteilung derselben ausschliesslich dem BGer. zu; nach dem Sinn und Geist der Ges.-Bestimmung konnte es keinen Unterschied machen, ob die Streitfrage einen Tag vor oder nach der Wahl erhoben worden sei.

Mit der Teilung der Kompetenzen zwischen BGer. und BR und der Zuscheidung der allgemeinen Kompetenz zur Beurteilung von Beschwerden wegen Verletzung des kant. Verfassungsrechts an das BGer., ohne Vorbehalt bezüglich der Stimmrechtsfragen, zeigte sich bald in Bezug auf diese letztern die Unsicherheit der Behörden auch noch in anderer Richtung. Die eine Behörde wies der andern Kompetenzen zu, welche von dieser abgelehnt wurden; das BGer. fand z. B., es haben dem BR bloss Streitigkeiten «vorwiegend» politischer und administrativer Natur übertragen werden wollen, wie Beschwerden, die auf Kassation einer Wahl wegen Nichtbeobachtung des gesetzlichen Verfahrens, wegen mangelnder Wahlfähigkeit des Gewählten «u. s. w.» gerichtet sind; der BR aber wies Beschwerden betr. die passive Wahlfähigkeit von seiner Instanz weg; das BGer. behandelte die Frage der Giltigkeit von Korporationsgemeindewahlen, obgleich verfassungsgemäss für dieselben die Vorschriften über das politische Stimmrecht galten; der BR hinwieder befasste sich mit Kirchenratswahlen, mit der Frage der Giltigkeit kant. Referendumsunterschriften u. s. w. An die Stelle eines klaren und einheitlichen Rechtsganges trat eine sehr missliche Doppelspurigkeit und Ungewissheit.[1]) Schon am 23. Dez. 1875 schrieb, anlässlich eines Wahlrekurses, das BGer. dem BR wie zur Entschuldigung der beidseitigen Unsicherheit in Betreff der Kompetenzverhältnisse: Die Festsetzung der Grenzlinie zwischen Administrativstreitigkeiten und Streitigkeiten, die es nicht sind, bietet oft unüberwindliche Schwierigkeiten dar.[2])

Diese Verhältnisse haben den sog. Kompetenzkonflikt zwischen dem Staatsrate des Kantons Tessin und dem Bundesrate in Betreff der Entscheidungsbefugnis von Stimmrechtsbeschwerden bei Anlass der Tessiner Grossratswahlen vom 3. März 1889 hervorgerufen.[3])

---

[1]) Vgl. Erste Auflage II, S. 501--525.

[2]) Vgl. Erste Auflage II, Nr. **773.**

[3]) Vgl. Urteil des BGer. vom 19. April 1890 i. S. Tessin c. Bund, BGer.-Entsch. 1890, XVI Nr. 37, 1891, XVII Nr. 89; Erste Auflage II, Nr. **772a, 775, 776, 833, 834.**

Der BR hat in diesem Konflikt den Standpunkt eingenommen, dass der BR nach der Natur der Sache kompetent sein müsse, über Stimmrechtsfragen zu entscheiden, auch wenn dieselben vor einer Wahl oder Abstimmung erhoben werden. Dabei räumte er allerdings ein, dass das Organisationsgesetz, wenn bloss auf seinen Wortlaut gesehen wird, die bundesrätliche Kompetenz auf die Erledigung von Beschwerden betr. vollzogene, stattgehabte Wahlen und Abstimmungen beschränkte. Allein er glaubte seinen Kompetenzanspruch schon auf Grund des Gesetzes von 1874 erheben zu dürfen, indem er sich durch die Logik der Tatsachen hiezu genötigt fand; er fügte bei: Was wir schon jetzt für die Praxis postulieren, das wird ganz unvermeidlich bei der Revision des Organisationsgesetzes über die BRechtspflege einfachen und sichern Ausdruck finden müssen, die Einheit der Jurisdiktion in der hier besprochenen Materie, und zwar, wie wir glauben, die Einheit der Jurisdiktion in der Hand der politischen BBehörden.

In Festhaltung dieser Rechtsanschauung hat der BR seit 1889 zahlreiche Rekursentscheide über Stimmrechtsfragen getroffen.

Das eidg. Justizdepartement hat deshalb vorgeschlagen, in diesem Punkte vom Entw. Hafner abzugehen und die Erledigung der Wahl- und Abstimmungsfragen und der Stimmrechtsfragen den politischen Bundesbehörden zu übertragen, die darüber auf Grundlage sämtlicher einschlägigen Bestimmungen des kant. Verfassungsrechts und des Bundesrechts urteilen sollen. Eventuell beantragte das Departement, die Kognition sowohl über die Stimmrechts- als über die Wahl- und Abstimmungsfragen dem Bundesgerichte zuzuweisen, damit die Einheit der Rechtsprechung gewahrt werde. Bundesrichter Hafner erklärte sich mit dem ersten Vorschlage des Departements einverstanden, und auch die Expertenkomm. entschied sich . . . für denselben.

Dass der BR diesem Vorschlage ebenfalls seine Zustimmung gibt, bedarf nach dem Gesagten keiner weitern Begründung. Das vom BR von jeher klar ausgesprochene Motiv dafür liegt in dem innern Zusammenhang zwischen dem Stimmrecht der einzelnen Bürger und dem Wahl- und Abstimmungsakte als dem Produkte der Betätigung des Stimmrechts. Ein jeder Stimmrechtsentscheid ist von präjudizieller Bedeutung für eine Wahl oder Abstimmung. . . . Das Stimmrecht ist nicht bloss ein Individualrecht, sondern auch die Grundlage unserer politischen Institutionen, und Pflicht der politischen Behörde ist es, dafür zu wachen, dass diese Grundlage nicht angetastet, verändert, geschwächt werde. Wie sollte dies die Aufgabe einer Gerichtsbehörde sein können, welcher keine vorsorgende (prophylaktische) Tätigkeit zukommt, welche zur Ergreifung von wirksamen Massnahmen behufs Sicherung der praktischen Ausübung des Stimmrechts der Bürger nicht geeignet und nicht eingerichtet ist?

Unter kantonalen Wahlen und Abstimmungen sind nicht bloss solche zu verstehen, die den Kanton als Ganzes angehen, sondern auch Bezirks- und Gemeindewahlen, im Gegensatz zu eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen. Denn das Motiv der Zuscheidung der Urteilskompetenz an die politischen Bundesbehörden besteht auch für Bezirks- und Gemeindewahlen; auch diese können einen eminent politischen Charakter haben, und dieselben Fragen können in Bezug auf ihre Giltigkeit auftauchen, wie hinsichtlich der für den ganzen Kanton getroffenen Wahlen.[1]) B 1892 II 384.

243. Der Entw. des BR eines Organisationsges. der BRechtspflege vom 5. April 1892 hatte in Art. 182 die Vorschrift:

> Wenn über einen Entscheid oder Erlass einer kant. Behörde gleichzeitig sowohl beim BR als beim BGer. Beschwerden erhoben werden und es zweifelhaft ist, welche Fragen der Entscheidung der einen oder andern BBehörde unterliegen, so kann sowohl vom BR als vom BGer. zum Zwecke der Verständigung über die Kompetenzausscheidung ein schriftlicher Meinungsaustausch veranlasst werden.
>
> Bestehen in andern Fällen bei derjenigen BBehörde, bei welcher eine Beschwerde anhängig gemacht worden ist, Zweifel, ob die Entscheidung der Streitigkeit, sei es ganz oder mit Bezug auf einzelne Fragen, in ihre oder in die Kompetenz der andern BBehörde (BRat oder BGer.) falle, so kann sie vor Entscheidung der Kompetenzfrage die Ansicht der andern BBehörde einholen.
>
> Für die Kompetenzbestimmung gilt als Regel, dass diejenige BBehörde, welche in der Hauptsache kompetent ist, auch allfällige Vor- oder Zwischenfragen zu entscheiden hat, welche auf dem der andern BBehörde zugeteilten Gebiete liegen.

Diese Vorschrift wurde in einfacherer, präziserer Formulierung Art. 194 des BG vom 22. März 1893[2]); sie entspricht einer Anregung des eidg. Justizdep. und wird vom BR in der Botsch. zum Ges.-Entw. wie folgt motiviert:

Es kommt, wenn auch nicht gerade häufig, vor, dass die gleiche Beschwerdeschrift beim BR und beim BGer. eingereicht und darin die

---

[1]) Vgl. Erste Auflage II, Nr. **775,** BGer.-Entsch. 1891, XVII Nr. 89.

[2]) Vgl. auch die keineswegs befriedigende Entscheidung des BGer. vom 20. März 1902 i. S. Zurfluh, infolge deren den an eine BBehörde rekurrierenden Parteien empfohlen werden muss, dass sie, wo Zweifel bestehen oder entstehen können darüber, ob der BR oder das BGer. Entscheidungsbefugnis besitze, nicht versäumen sollen, gleichzeitig bei beiden Behörden ihre Beschwerde anhängig zu machen, BGer.-Entsch. 1902, XXVII 1 Nr. 10, 1893, XIX Nr. 11.

Kompetenzfrage einfach mit der Bemerkung abgetan wird, es möge jede Behörde die Beschwerde insoweit behandeln, als sie sich dazu kompetent erachte. In der Regel beruht dieser Lakonismus darauf, dass die Rekurrenten über die Kompetenzfrage nicht klar sind, und es übt dann dieser Mangel auch auf die Begründung der Beschwerde einen Einfluss aus, welcher den Behörden die Kompetenzausscheidung erschwert. Kompetenzkonflikte sollten nun aber möglichst vermieden werden, und es kann dies am besten dadurch geschehen, dass die Behörden in solchen Fällen gegenseitig ihre Ansichten über die Kompetenzausscheidung miteinander austauschen.

Dabei kann denn auch, wenn der Entscheid der einen Behörde für denjenigen der andern von präjudizieller Bedeutung ist, eine Verständigung über die Reihenfolge der Beurteilung stattfinden.[1])

Das werden aber immer nur Ausnahmsfälle sein; in der Regel wird jede Behörde ohne Rücksicht auf die bei der andern anhängige Beschwerde vorzugehen haben, auch wenn, je nach Erledigung der einen Beschwerde, die andere gegenstandslos werden sollte.

Der letzte Absatz des Artikels stellt eine Regel für die Fälle auf, in welchen Vor- oder Zwischenfragen zu entscheiden sind, die auf demjenigen Gebiete liegen, welches der andern BBehörde zugewiesen ist. Es kann dies, wie die Erfahrung gezeigt hat, z. B. vorkommen, bei Beschwerden gegen die Giltigkeit kant. Wahlen und Abstimmungen, welche ganz allgemein und ohne Rücksicht auf die dabei zu entscheidenden Fragen dem BR zur Erledigung zugewiesen sind.

B 1892 II 395.

244.[2]) Zwischen dem BR und den schweiz. Bahngesellschaften, Nordostbahn, Gotthardbahn und Centralbahn, entstanden im Jahre 1890 Anstände über die vom BR in Anwendung des Art. 19 Abs. 3 des Eisenbahnges. vom 23. Dez. 1872 berechneten, den Bahngesellschaften auferlegten Konzessionsgebühren für die Jahre 1888 und folgende.[3]) Die Bahngesellschaften machten namentlich geltend, dass für Berechnung der Konzessionsgebühren für die unter der Herrschaft des Eisenbahnges. von 1852 konzessionierten Linien die Bestimmungen der Konzessionen, welche eine Maximalgebühr von Fr. 500 für jede im Betrieb befindliche Wegstrecke von einer Stunde vorsahen, massgebend seien, nicht aber Art. 19 des Eisenbahnges. von 1872. Da der BR diese Auffassung nicht teilte, machten die Gott-

[1]) Vgl. unten Nr. **261.**

[2]) Vgl. auch Urteil des BGer. vom 30. März 1898 i. S. Luzern c. Bundesrat, und vom 30. Okt. 1897 i. S. Nordostbahngesellschaft gegen schweiz. Eidg., BGer.-Entsch. 1897, XXIII Nr. 247, 1898, XXIV 1 Nr. 15.

[3]) Vgl. A. Heusler und F. Meili, Rechtsgutachten über die Eisenbahnkonzessionsgebühren, Zürich 1890.

hardbahn und Nordostbahn die Angelegenheit mittelst Civilklagen vom 13. Dez. 1890 und vom 7. April 1891 beim BGer. anhängig. Der BR bestritt jedoch die privatrechtliche Natur der von den Bahngesellschaften aufgeworfenen Streitfrage und folgeweise die Zuständigkeit des BGer.; nach seiner Ansicht sind die gegen den Fiskus des Bundes angehobenen Klagen Rechtsstreite staatsrechtlicher Natur und sind nicht durch das BGer., sondern durch den BR, und falls ein Rekurs gegen dessen Entscheidung überhaupt zulässig ist, durch die BVers. zu entscheiden. Für den Fall, dass sich das BGer. zuständig erklären sollte, stellte der BR die Erhebung des Kompetenzkonfliktes in Gemässheit des Art. 56, Abs. 3, des Organisationsges. der BRechtspflege von 1874 in Aussicht. Mit Urteil vom 5. Dez. 1891 wies das BGer. die vom BR ausgesprochene Einrede der Inkompetenz des BGer. als unbegründet ab, in Erwägung:

1. Eine besondere Gesetzesbestimmung, wodurch Streitigkeiten zwischen Bund und Eisenbahnunternehmungen über Konzessionsgebühren dem BGer. zur Entscheidung zugewiesen würden, besteht nicht. Dagegen ist das BGer. sowohl nach Art. 39 Abs. 2 des Eisenbahnges. von 1872, als nach Art. 28 des Organisationsges. von 1874 allgemein zu Beurteilung aller privatrechtlichen Streitigkeiten zwischen dem Bunde und einer Eisenbahngesellschaft kompetent. Die Kompetenz des BGer. hängt demnach davon ab, ob die Streitigkeit als eine privatrechtliche erscheint.

2. Hiefür ist die rechtliche Natur des eingeklagten Anspruches entscheidend; es kommt darauf an, ob das von der Klägerin behauptete Recht dem Privatrechte angehört. Dagegen ist bei Beurteilung der Kompetenzfrage nicht zu prüfen, ob das eingeklagte Recht wirklich bestehe. Es ist nur zu prüfen, ob ein Recht der von der Klägerin beanspruchten Art, sofern es besteht, privatrechtlicher Natur ist, nicht dagegen, ob durch die klagebegründenden Tatsachen ein Privatrecht in concreto wirklich begründet worden sei; mit anderen Worten, für die Kompetenzfrage ist entscheidend, ob die Klage einen öffentlich-rechtlichen Anspruch geltend macht oder einen privatrechtlichen, zur Begründung eines Privatrechtes an sich geeigneten Tatbestand behauptet, nicht aber, ob ein solcher wirklich gegeben ist.

3. Nun behauptet die Klägerin, durch die Beschl. der BVers. vom 22. Okt. 1869, wodurch die Konzessionen für ihre Linien (mit Ausnahme der Linie Cadenazzo-Pino) ratifiziert wurden, A. S. IX 976, 981, 986, 991, 996, ein Recht erworben zu haben, kraft dessen sie für den Betrieb dieser Linien während der Konzessionsdauer nur mit der in Art. 1 der erwähnten Beschlüsse normierten Konzessionsgebühr von höchstens

Fr. 500 per Wegstunde belegt werden dürfe. Sie misst dem Art. 1 der BBeschl. vom 22. Okt. 1869 die Bedeutung einer privatrechtlichen Zusage bei und beansprucht, gestützt auf denselben, ein Privileg im subjektiven Sinne, dessen richterlichen Schutz sie verlangt. Dagegen wendet der Beklagte ein, die Konzessionsgebühr werde vom BR gestützt auf das BGes. vom 23. Dez. 1872 gefordert. Dieselbe sei eine öffentlich-rechtliche Abgabe, und es enthalte Art. 1 der BBeschlüsse vom 22. Okt. 1869 nicht eine privatrechtliche Zusicherung, sondern eine blosse, in Ausübung des staatlichen Hoheitsrechtes getroffene Verwaltungsanordnung.

4. Fragt sich, ob bei dieser Sachlage die Streitigkeit als eine privatrechtliche erscheine, so ist zu bemerken: Es ist unzweifelhaft richtig, dass die Konzessionsgebühr, wie sie durch Art. 19 Abs. 3 des Eisenbahnges. vom 23. Dez. 1872 normiert ist, sich als eine öffentlich-rechtliche Abgabe qualifiziert. Dieselbe wird ja nicht kraft irgend welchen privatrechtlichen Titels, sondern einzig kraft hoheitlicher Anordnung des Gesetzgebers geschuldet und ist daher ebensowohl eine öffentlich-rechtliche Abgabe, wie dies andern konzessionspflichtigen Gewerben gesetzlich auferlegte Gebühren sind. Streitigkeiten über die Konzessionsgebühr des Art. 19, Abs. 3, bei welchen es sich einfach darum handelt, ob und in welchem Betrage die Gebühr nach dem Gesetze geschuldet werde, sind also öffentlich-rechtliche Streitigkeiten und entziehen sich daher, da sie dem BGer. nicht besonders zugewiesen sind, der Kognition desselben. Allein um eine derartige, lediglich die gesetzliche Gebührenpflicht betreffende Streitigkeit handelt es sich hier nun nicht. Die Klägerin behauptet vielmehr, kraft eines ihr durch die BBeschlüsse vom 22. Okt. 1869 verliehenen Privilegs von der gesetzlichen Gebühr des Art. 19 Abs. 3 des Eisenbahngesetzes überhaupt eximiert und nur der durch die erwähnten Beschlüsse normierten konzessionsmässigen Abgabe unterworfen zu sein. Damit behauptet sie einen privatrechtlichen Tatbestand. Wie der Beklagte prinzipiell nicht bestreitet und das BGer. stets anerkannt hat, werden auch durch hoheitliche Akte, insbesondere durch Eisenbahnkonzessionen, soweit dieselben hierauf gerichtet sind, Privatrechte begründet; insbes. können durch hoheitliche Akte auch steuerrechtliche Privilegien als Privatrechte begründet werden. Sofern daher den BBeschl. vom 22. Okt. 1869 die von der Klägerin behauptete Bedeutung zukommt, d. h. die Bedeutung einer Zusage an den Konzessionär, dass er während der Konzessionsdauer eine andere als die dort normierte Abgabe für die Gewerbebewilligung nicht zu entrichten habe, so ist für die Klägerin ein Privatrecht dieses Inhalts begründet worden. Die Kompetenz nun aber, darüber zu entscheiden, ob dies der Fall sei, ob dem Art. 1 der BBeschl. vom 22. Okt. 1869 die Bedeutung einer privat-

rechtlichen Zusage zukomme, steht dem BGer. zu, da es sich dabei eben um einen Streit über den Bestand oder Nichtbestand eines Privatrechts handelt. Wenn der Beklagte die Kompetenz des BGer. deshalb bestreitet, weil Art. 1 der BBeschl. vom 22. Okt. 1869 keine privatrechtliche Zusicherung, sondern eine blosse Verwaltungsanordnung enthalte, so ist darauf zu erwidern, dass aus diesem Grunde die Kompetenz des BGer. nicht bestritten werden kann; derselbe betrifft nicht die Kompetenz-, sondern die Hauptfrage; er enthält eine Verneinung des Klagefundamentes und ist daher nicht jetzt, bei Entscheidung der Kompetenzfrage, sondern erst bei der Entscheidung in der Hauptsache zu prüfen. Die Prüfung der privatrechtlichen Tragweite der fraglichen BBeschlüsse durch das BGer. setzt dessen Kompetenz in der Sache gerade voraus; nur wenn das BGer. kompetent ist, kann es auf diese Prüfung, welche auch der Beklagte ihm zumutet, überhaupt eintreten. Wenn der BR im fernern angedeutet hat, ein allfälliges Privileg der Klägerin wäre jedenfalls durch Art. 19 Abs. 3 des Eisenbahngesetzes vom 23. Dez. 1872, welcher alle Eisenbahngesellschaften ohne Rücksicht auf das Datum ihrer Konzessionen betreffe, beseitigt, so trifft auch diese Einwendung nicht die Kompetenzfrage, sondern die Hauptsache. Es handelt sich dabei um einen Erlöschungsgrund des von der Klage behaupteten Privatrechts, speziell um die Einwendung, es sei durch eine spätere Gesetzesänderung das von der Klägerin beanspruchte Privatrecht aufgehoben worden. Auch zur Beurteilung dieser Einwendung ist das BGer. kompetent. Freilich ist die Vorschrift des Art. 19, Abs. 3, an sich öffentlich-rechtlicher Natur und steht deren Handhabung dem BR zu. Allein hier steht die privatrechtliche Tragweite und Wirkung dieser Bestimmung in Frage; es fragt sich, ob dieselbe allfällige früher begründete Privilegien habe beseitigen wollen, ob sie also einen Erlöschungsgrund subjektiver Privatrechte statuiere. Die Beurteilung dieser Frage steht dem Civilrichter zu. Dieser ist dabei freilich an das geltende Gesetzesrecht gebunden; allein die Feststellung der privatrechtlichen Tragweite des Gesetzes steht dem Civilrichter zu. Der Richter und nicht die Verwaltungsbehörde hat zu entscheiden, ob Privatrechte, speziell Privilegialrechte, durch eine spätere Gesetzesänderung aufgehoben seien, oder ob vielmehr das neue Gesetz früher begründete Rechte unberührt lasse. Denn auch in dieser Richtung handelt es sich ja um einen Privatrechtsstreit. Ebenso ist natürlich auch die weitere Frage, ob für die gesetzliche Aufhebung eines Privatrechts vom Staate Entschädigung geschuldet werde, privatrechtlicher Natur. Wenn der Beklagte in dieser Richtung eingewendet hat, ein allfälliger Entschädigungsanspruch könne im gegenwärtigen Verfahren überhaupt nicht in Betracht kommen, so erscheint dies nicht als richtig. Allerdings hat die Klägerin

ihren Anspruch nicht ausdrücklich auch als Entschädigungsanspruch qualifiziert. Allein eine nach Art. 46 der eidg. C.-P.-O. unstatthafte Klageänderung liegt in der spätern eventuellen Geltendmachung dieses juristischen Gesichtspunktes doch nicht. Es wird dadurch weder das tatsächliche Klagefundament, noch das Rechtsbegehren verändert, sondern nur zur rechtlichen Begründung des unverändert bleibenden Rechtsbegehrens ein neuer juristischer Gesichtspunkt herangezogen. Anders wäre dies freilich, wenn der Entschädigungsanspruch als Deliktsanspruch qualifiziert würde. Hier läge allerdings eine unstatthafte Klageänderung vor, da ein Verschulden des Beklagten in der Klageschrift nirgends behauptet war. Allein um einen Deliktsanspruch handelt es sich nun offenbar nicht; vielmehr um einen Entschädigungsanspruch, der auf einem berechtigten (expropriationsähnlichen) Eingriff des Staates in die private Vermögenssphäre der Klägerin begründet wird, und hiefür war die tatsächliche Substantiierung schon in der Klageschrift gegeben. B 1892 III 535, 545.

Mit Botsch. vom 30. Mai 1892 erhob der BR nach Massgabe des Art. 85, Ziff. 13, und des Art. 92 der BV, sowie des Art. 56, Abs. 3, des Organisationsges. von 1874 den Kompetenzkonflikt vor der vereinigten BVers. Diese entschied, dem Antrag des BR gemäss, mit Beschl. vom 15. Dez. 1892:

1. Zur Entscheidung über die von der Gotthardbahngesellschaft mittelst Civilklage vom 13. Dez. 1890 und von der Nordostbahngesellschaft mit gleicher Klage vom 7. April 1891 gegenüber dem Bundesfiskus erhobenen Ansprüche betr. die für die Jahre 1889 bezw. 1888 und folgende zu beziehenden Konzessionsgebühren wird der BR als zuständig erklärt.

2. Der gegenwärtige Beschl. ist dem BR und dem BGer. mitzuteilen.

B 1892 III 534, Übers. Verh. der BVers. Dez. 1892, Nr. 55 litt. h.

Die Motive zu dieser Entscheidung sind folgenden Erörterungen des BR in seiner Botsch. vom 30. Mai 1892 zu entnehmen:

I. Bevor wir zu der Darstellung der Gründe übergehen, aus welchen wir die Zuständigkeit des BGer. nicht anerkennen können, erscheint es angezeigt, diejenigen Punkte genau zu bezeichnen, über welche keine Meinungsverschiedenheit mit dem BGer. besteht, die somit, bezüglich der Kompetenzfrage, als erledigt zu betrachten sind.

1. Zunächst versteht es sich, dass wir gegen die formelle Begründetheit der Zuständigkeit des BGer. nach Art. 39 Abs. 2 des Eisenbahngesetzes und nach Art. 28 des Organisationsgesetzes von 1874 unter der Voraussetzung nichts einzuwenden haben, dass es sich wirklich um

eine privatrechtliche Streitigkeit handelt. Wir bestreiten bloss die Richtigkeit dieser Voraussetzung.

Ebenso können wir uns damit einverstanden erklären, dass für die Frage, ob eine privatrechtliche Streitigkeit vorliegt, die rechtliche Natur des eingeklagten Anspruches entscheidend ist, und dass bei Entscheidung der Kompetenzfrage nur zu prüfen ist, ob ein Recht der in der Klage beanspruchten Art, sofern es besteht, privatrechtlicher Natur ist, nicht aber ob durch die klagbegründenden Tatsachen in concreto ein Privatrecht wirklich begründet ist, d. h. dass für die Kompetenzfrage entscheidend ist, ob die Klage einen öffentlich-rechtlichen Anspruch geltend macht oder einen privatrechtlichen, zur Begründung eines Privatrechtes an sich geeigneten Tatbestand behauptet, nicht aber ob ein solcher wirklich gegeben ist. Dabei versteht es sich von selbst, und wir machen unser Einverständnis davon abhängig, dass die blosse Behauptung eines entgegenstehenden Privatrechtes gegenüber einer geforderten öffentlich-rechtlichen Leistung nicht genügt, um die Kompetenz des Civilrichters zu begründen, sondern dass im einzelnen Fall nachgewiesen sein muss, dass gegenüber einem Anspruch aus dem öffentlichen Recht ein hemmendes Privatrecht überhaupt und unter welchen Voraussetzungen grundsätzlich möglich ist. Mit der blossen Behauptung eines entgegenstehenden privatrechtlichen Anspruchs kann in einem solchen Falle die Kompetenz des Civilrichters nicht begründet werden, da sonst auf diese Weise die Verbindlichkeit aller staatshoheitlichen Akte und Verfügungen von dem Urteil des Civilrichters abhängig gemacht werden könnte. Im vorliegenden Fall muss also nicht bloss behauptet, sondern nachgewiesen sein, dass überhaupt ein privatrechtlicher Anspruch gegenüber der öffentlich-rechtlichen Verpflichtung zur Bezahlung von Konzessionsgebühren prinzipiell denkbar, bezw. möglich ist.

Wir bestreiten nun aber, dass der Nachweis eines zur Begründung eines Privatrechts geeigneten Tatbestandes erbracht sei.

Auch versteht es sich, dass die Form, in welcher die Nordostbahn und die Gotthardbahn die Streitfrage, ob sie nach dem zit. Art. 19 des Eisenbahngesetzes vom 23. Dez. 1872 zur Bezahlung der ihnen auferlegten Gebühr verhalten werden können, bei dem BGer. eingeleitet haben, für dessen Kompetenz nicht entscheidend sein kann. Andernfalls könnten alle staatsrechtlichen Leistungen der Kompetenz der Civilgerichte unterstellt werden: Hat der Pflichtige seine Leistungen schon erfüllt, beispielsweise die von ihm eingeforderte Steuer bezahlt, wie dies bei der Gotthardbahn ganz und bei der Nordostbahn wenigstens teilweise der Fall ist, so braucht er nur mit einer Rückforderungs- oder Schadenersatzklage das Bezahlte unter dem Vorgeben einer bezahlten Nichtschuld vom Staate zurückzufordern und zu diesem Zwecke durch das Civil-

gericht den massgebenden Entscheid über die staatsrechtliche Leistung zu provozieren. Und hat der Pflichtige in einem solchen Falle seine Steuern noch nicht bezahlt, so lässt er sich, wie dies die Nordostbahn versucht, durch das Civilgericht im Wege des Civilprozesses von seiner staatsrechtlichen Verpflichtung befreien, um die res judicata der Verwaltung entgegensetzen zu können.

Wir können sodann zugeben, dass das bundesgerichtliche Urteil in zutreffender Weise die Klagen dahin charakterisiert, dass auf Grund des Art. 1 der alten Konzessionsgenehmigungen, welchem nach Ansicht der Bahngesellschaften die Bedeutung einer privatrechtlichen Zusage zukomme, ein Privatrecht, ein Privileg im subjektiven Sinne, d. h. in dem Sinne beansprucht werde, dass den klägerischen Gesellschaften während der Konzessionsdauer nur die in jener Bestimmung normierte Konzessionsgebühr von höchstens Fr. 500 per Wegstunde auferlegt werden dürfe, während dagegen der BR die, gestützt auf das neue Eisenbahngesetz geforderte Konzessionsgebühr als eine öffentlich-rechtliche Abgabe und die Bestimmung in Art. 1 der Konzessionsgenehmigungen als eine blosse, in Ausübung des staatlichen Hoheitsrechtes getroffene Verwaltungsanordnung und nicht als eine privatrechtliche Zusicherung hinstelle.

2. Vor allem aber konstatieren wir, dass das BGer. in Ziff. 4 der Erwägungen mit uns als unzweifelhaft richtig annimmt, dass die Konzessionsgebühr, wie sie durch Art. 19 Abs. 3 des Eisenbahnges. vom 23. Dez. 1872 normiert ist, sich als eine öffentlich-rechtliche Abgabe qualifiziert, da dieselbe nicht kraft irgendwelchen privatrechtlichen Titels, sondern einzig kraft hoheitlicher Anordnung des Gesetzgebers geschuldet werde und daher ebensowohl eine öffentlich-rechtliche Abgabe sei, wie dies andern konzessionspflichtigen Gewerben gesetzlich auferlegte Gebühren seien. Die Handhabung dieser Gesetzesbestimmung, so führt das Urteil des BGer. weiter aus, falle daher ausschliesslich dem BR zu, und Streitigkeiten über die Konzessionsgebühr des fraglichen Art. 19 Abs. 3, bei welchen es sich einfach darum handle, ob und in welchem Betrage die Gebühr nach dem Gesetze geschuldet werde, seien also öffentlich-rechtliche Streitigkeiten und entziehen sich deshalb, da sie dem BGer. nicht besonders zugewiesen seien, der Kognition desselben. Das Urteil fügt allerdings sofort bei, dass es sich indessen nicht um eine derartige, lediglich die gesetzliche Gebührenpflicht betreffende Streitigkeit handle. Es erscheint aber angezeigt, hier zunächst etwas zu verweilen, um sich über die praktischen Konsequenzen der mit der unsrigen durchaus übereinstimmenden Auffassung klar zu werden.

Es ist damit anerkannt und festgestellt, dass die Berechnung der Konzessionsgebühr nach dem geltenden Eisenbahngesetze und somit die Entscheidung aller dabei sich ergebenden Differenzen und Anstände

einzig in die Kompetenz des BR fällt und das BGer. selbst sich in diesen Fragen für unzuständig ansieht.

Infolgedessen fallen alle diejenigen Einwendungen und Ansprüche der Bahnen, welche nicht speziell auf die Bestimmung der alten Konzessionsgenehmigungen abstellen, d. h. den Maximalansatz der Gebühr betreffen, sondern sich auf die Berechnung überhaupt, d. h. die Art und Weise der Berechnung des massgebenden Reinertrags, der Berücksichtigung der Gemeinschaftsbahnen etc. beziehen, in den angehobenen Prozessen nicht weiter mehr in Betracht.

Sollte aber allenfalls diese Annahme als zu weit gehend nicht, bezw. bloss so weit gebilligt werden, dass es sich um Berechnung der Konzessionsgebühren ausschliesslich auf Grundlage des Art. 19 des Eisenbahngesetzes handelt, so führt eine andere Erwägung gleichfalls zu der Annahme der alleinigen Kompetenz des BR, wenigstens in Bezug auf die erwähnten Fragen.

In dem von den Bahnen angerufenen Art. 1 der die kant. Konzessionen genehmigenden (überall gleichlautenden) BBeschl. wird nämlich dem BR vorbehalten, für den regelmässigen periodischen Personentransport, je nach dem Ertrage der Bahn und dem finanziellen Einflusse des Unternehmens auf den Postertrag, eine jährliche Konzessionsgebühr, die den Betrag von Fr. 500 für jede im Betriebe befindliche Wegstrecke von einer Stunde nicht übersteigen soll, zu erheben. Der BR werde jedoch von diesem Rechte so lange keinen Gebrauch machen, als die Bahnunternehmung nicht mehr als 4 %, nach erfolgtem Abzuge der auf Abschreibungsrechnung getragenen oder einem Reservefonds einverleibten Summe, abwerfe. Es ist also auch nach diesen Bestimmungen die Erhebung, d. h. die Berechnung, Festsetzung und Einhebung, der Gebühr ausdrücklich und ausschliesslich in die Hand des BR d. h. der Administrativbehörde gelegt, und wir glauben daher in der Annahme nicht fehl zu gehen, es stimme das BGer. mit uns darin überein, dass über alle Streitigkeiten und Differenzen, welche sich in Bezug auf Berechnung der Konzessionsgebühr als solche, wie Ermittlung des Reinertrages und des Umfanges des Netzes, Berechnung der Anteile, bezw. der Gebühren für die Gemeinschaftsbahnen etc., ergeben, auch wenn als Grundlage für den Gebührenbezug die Bestimmungen in Art. 1 der Konzessionsgenehmigungen massgebend sein sollten (was der BR bestreitet), jedenfalls die Administrativbehörden, d. h. der BR und eventuell die BVers., zu entscheiden haben.

Es ist also der Umstand, ob Art. 1 der alten Konzessionsgenehmigungen oder Art. 19 des Eisenbahngesetzes vom 23. Dez. 1872 für die Höhe, d. h. den Ansatz per Kilometer, bezw. Wegstunde, der Konzessionsgebühr Regel macht, jedenfalls für die Kompetenz zur Erledigung der von den Bahnen erhobenen Einwendungen und gestellten Begehren

in Bezug auf die Art und Weise der Berechnung, d. h. der rechnungsmässigen Feststellung der Grundlage nach den Jahresrechnungen (abgesehen von dem kilometrischen Ansatz), irrelevant und vielmehr im einen oder andern Falle für Beurteilung dieser Fragen einzig nur der BR, eventuell die BVers. zuständig.

II. Bestritten erscheint somit einzig noch die Kompetenz zum Entscheid über die Frage, ob für die vor Erlass des Eisenbahngesetzes vom 23. Dez. 1872 konzessionierten Linien die Höhe der Konzessionsgebühr nach den einschlägigen Bestimmungen der alten Konzessionsgenehmigungen zu bemessen sei, oder ob auch für diese Linien der Ansatz in Art. 19 Abs. 3 des Eisenbahngesetzes Regel mache.

In dieser Beziehung machen nun die Bahngesellschaften im wesentlichen geltend, dass ihnen durch die mehrerwähnte Bestimmung der Konzessionsgenehmigungen eine privatrechtliche Zusage erteilt worden sei, laut welcher sie für den Betrieb der betreffenden Linien während der Konzessionsdauer nur mit einer Konzessionsgebühr von höchstens Fr. 500 per Wegstunde belegt werden dürfen. Durch diese Zusage sei den Bahnen ein Privileg im subjektiven Sinn erteilt worden, und es stehe ihnen somit gegenüber der allgemeinen Vorschrift des Art. 19 des Eisenbahngesetzes ein sie von der gesetzlichen Gebührenpflicht eximierendes Privatrecht des Inhalts zu, dass ihnen keine höhere als die angegebene Konzessionsgebühr auferlegt werde. Es werde somit ein privatrechtlicher Tatbestand behauptet und der Streit drehe sich um den Bestand oder Nichtbestand eines Privatrechts, zu dessen Schutz der Richter angerufen werde. Zu dem Entscheide nun darüber, ob dem Art. 1 der Konzessionsgenehmigungen diese von den Bahngesellschaften behauptete Bedeutung einer privatrechtlichen Zusage zukomme, ob in diesem Sinne ein Privatrecht begründet sei, nimmt das BGer. ausschliesslich und unter allen Umständen die Kompetenz für sich in Anspruch und zwar müsse dieser Entscheid durch ein einlässliches Urteil in der Hauptsache, nicht bloss in Form einer Vorfrage, eines Erkenntnisses über die Kompetenzeinrede, getroffen werden.

Der BR dagegen vertritt den Standpunkt, dass es sich schon nach den alten Konzessionsgenehmigungen, wie später nach Art. 19 des Eisenbahngesetzes, nur um eine öffentlich-rechtliche Leistung, eine Steuer, handeln könne, dass somit jener Art. 1 der Genehmigungsbeschlüsse nicht den Charakter einer privatrechtlichen Zusage (die Erteilung eines Privilegs im subjektiven Sinne), sondern denjenigen einer Verwaltungsanordnung oder Verfügung hatte. Demgemäss entziehe sich dann die Frage über das gegenseitige Verhältnis der beiden genannten Vorschriften zu einander, d. h. ob jene frühere Verfügung durch das spätere Gesetz aufgehoben worden sei oder nicht, der richterlichen Kognition und unterstehe einzig nur der Beurteilung durch die Administrativbehörden.

1. Das BGer. führt nun in seinem Urteile vom 5. Dez. 1891, wie wir glauben mit Unrecht, aus, dass aus dem Grunde, weil Art. 1 der Bundesgenehmigungsbeschlüsse keine privatrechtliche Zusicherung, sondern eine blosse Verwaltungsanordnung enthalte, die Zuständigkeit des BGer. nicht bestritten werden könne; denn derselbe betreffe nicht die Kompetenz-, sondern die Hauptfrage, er enthalte eine Verneinung des Klagefundaments und sei daher nicht jetzt bei Entscheidung der Kompetenzfrage, sondern erst bei der Entscheidung der Hauptsache zu prüfen. Die Prüfung der privatrechtlichen Tragweite der fraglichen Bestimmung der BBeschlüsse durch das BGer. setze dessen Kompetenz in der Sache gerade voraus; nur wenn das BGer. kompetent sei, könne es auf diese Prüfung, welche auch der BR ihm zumute, überhaupt eintreten. Auch zur Beurteilung der Einwendung des BR, dass ein allfälliges Privileg der Klägerin jedenfalls durch Art. 19 Abs. 3 des Eisenbahngesetzes, welcher alle Eisenbahngesellschaften ohne Rücksicht auf das Datum ihrer Konzessionen betreffe, beseitigt wäre, sei das BGer. kompetent, da auch diese Einwendung nicht die Kompetenzfrage, sondern die Hauptfrage treffe. Es handle sich dabei um einen Erlöschungsgrund des von der Klage behaupteten Privatrechts, speziell um die Einwendung, es sei durch eine spätere Gesetzesänderung das von der Klägerin beanspruchte Privatrecht aufgehoben. Freilich sei die Vorschrift des Art. 19 Abs. 3 des Eisenbahngesetzes öffentlich-rechtlicher Natur und stehe deren Handhabung dem BR zu. Allein hier stehe die privatrechtliche Tragweite und Wirkung dieser Bestimmung in Frage; es frage sich, ob dieselbe allfällig früher begründete Privilegien habe beseitigen wollen, ob sie also einen Erlöschungsgrund subjektiver Privatrechte statuiere. Die Beurteilung dieser Frage stehe dem Civilrichter zu u. s. w.

Diese Auffassung können wir nicht als richtig anerkennen. Würde sie zutreffen, so wäre ein Kompetenzkonflikt zwischen BBehörden überhaupt ausgeschlossen. Wenn es einzig das BGer. ist, welches unter allen Umständen, und zwar einlässlich, durch ein Urteil in der Hauptsache zu entscheiden hat, wenn gegenüber einem angeblichen privatrechtlichen Anspruch uneinlässlich die Einrede erhoben wird, es handle sich um eine öffentlich-rechtliche Leistung, es stehe keine Privatrechtsnorm, sondern eine Vorschrift des Verwaltungsrechts, eine staatsrechtliche Verfügung, in Frage, und darauf gestützt die Kompetenz des Gerichtes bestritten wird, sei es nun vom BR selbst in einem gegen ihn erhobenen Prozesse, sei es von einer dritten Prozesspartei, auf deren Anrufen der BR sich kompetent erklärt hat, wenn, sagen wir, in solchen Fällen das Gericht unter allen Umständen zuständig sein, bezw. über seine Kompetenz selbst entscheiden soll, so fragen wir, unter welchen Voraussetzungen dann überhaupt noch ein Kompetenzkonflikt denkbar

ist, und was es für einen Sinn und Zweck hatte, dass der Gesetzgeber für den Fall eines Kompetenzkonfliktes zwischen BGer. und BR ein besonderes Verfahren in der BV und im Organisationsgesetz vorschrieb. Es genügt, wie schon oben ausgeführt wurde, nicht, dass vom Kläger ein Privatrecht behauptet und von Seite des Gerichtes die Möglichkeit des Vorhandenseins eines privatrechtlichen Anspruchs angenommen wird, um den Rechtsstreit unabänderlich zu einem privatrechtlichen zu machen, d. h. unweigerlich die Kompetenz des Civilrichters zu begründen, wenn auch von der Gegenpartei die Zuständigkeit des letztern bestritten wird mit der Begründung, es handle sich um einen Anspruch oder eine Leistung öffentlich-rechtlicher Natur, über welche daher die Administrativbehörden zu entscheiden haben. In diesem Falle hat vielmehr — das liegt in der Natur der Sache und macht gerade das Wesen des Verfahrens in Kompetenzkonflikten nach Bundesrecht aus — nicht die beanstandete (Administrativ- oder Gerichts-) Behörde selbst, sondern eine obere Instanz über die Kompetenz zu entscheiden. Das bedingt aber, wenn die Kompetenz wegen der rechtlichen Natur des eingeklagten Anspruchs bestritten ist, dass die obere Instanz auf diese Frage eingehe und prüfe, ob ein Privatrecht oder ein öffentlich-rechtlicher Anspruch vorliege, und je nachdem die Zuständigkeit des Gerichts oder der Verwaltungsbehörde ausspreche. Es besteht auch keinerlei gesetzliche Vorschrift, welche ausschliessen würde, dass in einem Falle wie der vorliegende die BVers. auf die Prüfung der rechtlichen Natur einer streitigen Leistung eintrete, wenn dies zur Entscheidung des erhobenen Kompetenzkonfliktes notwendig erscheint. Grundsätzlich ändert daran auch der Umstand nichts, dass in casu durch den Entscheid der Kompetenzfrage die Hauptsache entschieden erscheint, insofern als bei Anerkennung der Bestimmung der Konzessionsgenehmigungen als Verwaltungsanordnung deren Aufhebung durch das spätere Eisenbahngesetz nicht zweifelhaft sein kann. Diese präjudizielle Bedeutung kommt Kompetenzfragen und andern Vorfragen häufig, ja meistens zu und berechtigt keineswegs zu dem Schlusse, dass deshalb die Kompetenz- bezw. Vorfrage nicht für sich, sondern mit der Hauptsache entschieden werden müsse.

2. Für den hierseitigen Standpunkt nun, dass eine öffentlich-rechtliche Leistung, eine Steuer in Frage steht, über welche sich jeder Streit der richterlichen Kognition entzieht, und nicht ein Privatrecht, gestatten wir uns, nachstehendes geltend zu machen. Es liegt uns dabei fern und würde die Frage nur komplizieren, wenn wir auf alle die einzelnen Argumente und Behauptungen der Bahnen in ihren Prozessschriften — selbstverständlich nur soweit die Kompetenzfrage betreffend — hier des nähern eintreten wollten; wir begnügen uns vielmehr mit der Erörterung bloss derjenigen rechtlichen Gesichtspunkte, welche nach der Mo-

tivierung des bundesgerichtlichen Urteils für die Kompetenzfrage als wesentlich in Betracht fallen, während wir auf alle diejenigen Erörterungen, bei denen dies nicht der Fall ist, wie juristische Charakterisierung der Klage, ob condictio indebiti, Entschädigungsklage u. s. w., oder welche nach dem Urteil als erledigt zu betrachten sind, hier nicht näher eintreten.

Vor allem darf nicht ausschliesslich auf die Bestimmungen im Art. 1 der Konzessionsgenehmigungen abgestellt werden, als ob dies auf vertraglichen Abmachungen beruhende, spezielle Äusserungen der gesetzgebenden Gewalt, ohne Zusammenhang mit der allgemeinen Gesetzgebung, gewesen wären und daher den Charakter singulärer Rechtsquellen hätten. Vielmehr muss von dem Postregalgesetz vom 4. Juni 1849, als der allgemein gesetzlichen Grundlage für die Konzessionsgebühren, ausgegangen werden. Dieses Gesetz sieht in Art. 4 «für die regelmässige periodische Beförderung von Personen und deren Gepäck auf Eisenbahnen, Schiffen oder Fuhrwerken, für Beförderung von Personen durch Extraposten, sowie für den Transport von Briefen, Paketen, Geldern und Personen durch Boten, gegen Entrichtung einer Gebühr, die Erteilung besonderer Konzessionen auf bestimmte Zeit durch den BR» vor.[1]) Sodann sind durch Art. 8 des Eisenbahngesetzes vom 28. Juli 1852 die Eisenbahnverwaltungen zur unentgeltlichen Beförderung der Brief- und Fahrpost, sowie der Kondukteure und zum Transport der fahrenden Postbureaux verpflichtet, und es ist daselbst ferner bestimmt worden, «dass die übrigen Beziehungen der Eisenbahnunternehmungen zu der eidg. Postverwaltung jeweilen im einzelnen Falle bei Anlass der Genehmigung der Konzessionen zu ordnen seien». Diese letztere Bestimmung wird durch den Zusammenhang mit dem Postregalgesetz erst verständlich, und es ergibt sich daraus, dass unter die «übrigen Beziehungen» insbesondere die Festsetzung der Konzessionsgebühren zu zählen ist. «In Erledigung dieses Art. 8, Abs. 3, des BG über den Bau und Betrieb von Eisenbahnen» wurde dann jeweilen in den die kant. Konzessionen genehmigenden Bundesbeschlüssen dem BR vorbehalten, für den regelmässigen periodischen Personentransport, je nach dem Ertrage der Bahn und dem finanziellen Einflusse des Unternehmens auf den Postertrag, eine jährliche Konzessionsgebühr, die den Betrag von Fr. 500 für jede im Betriebe befindliche Wegstrecke von einer Stunde nicht übersteigen sollte, zu erheben. Die Bestimmungen, auf welche die Bahngesellschaften abstellen, sind also vorerst nicht in den eigentlichen Konzessionen enthalten, sondern bilden eine ständige Bedingung der die Genehmigung der kant. Konzessionen aussprechenden BBeschlüsse und haben den Charakter einseitiger gesetz-

[1]) Vgl. Erste Auflage I. Nr. **246.**

geberischer Akte. Diese Genehmigungsbeschlüsse wurden ohne irgendwelche vorherige Verhandlungen des BR mit den Konzessionsbewerbern von der BVers., in Ausübung des staatlichen Hoheitsrechtes, als souveräne Verfügungen der Staatsgewalt, gefasst. Es handelte sich dabei durchaus nicht um Vereinbarung einer Abgabe oder um Festsetzung der Leistung des einen Kontrahenten bei einem zweiseitigen Rechtsgeschäft, d. h. hier der privatrechtlichen Gegenleistung der Eisenbahnen für Überlassung der verschiedenen konzessionsmässigen Rechte: denn die Konzessionäre wurden nicht angefragt, ob sie die Festsetzung der Gebühr auf Fr. 500 per Wegstunde im Maximum acceptieren oder nicht. An eine vertragsmässige Ordnung der Beziehungen der Bahngesellschaften zum Bund, also an die Eingehung einer privatrechtlichen Verpflichtung des Bundesfiskus zu gunsten der Bahnen, die Konzessionsgebühr ohne ihre Zustimmung nicht zu erhöhen, hat nie jemand gedacht, am wenigsten die Bahnen, eine solche Verpflichtung zu verlangen. Die BVers. handelte als Trägerin der Bundessouveränetät, und sie wollte und konnte sich nicht mit ihren sachbezüglichen Beschlüssen für alle Zukunft die Hände binden. Es lag ihr also die Absicht durchaus fern, zu gunsten der Bahnen ein von ihnen gar nicht nachgesuchtes privatrechtliches Steuerprivileg zu begründen oder denselben eine derjenigen Verpflichtungen aufzuerlegen, die, ohne im Gesetz statuiert zu sein, ihre Grundlage einzig in der Konzession finden und von den Konzessionsbewerbern jeweilen freiwillig eingegangen werden, um nur überhaupt die Konzession zu erlangen. Vielmehr basierte der Art. 1 der Konzessionsgenehmigungen, wie er selbst sagt, auf einer im Gesetz aufgestellten allgemeinen Verpflichtung und bezweckte nur deren nähere Präzisierung, bezw. die Festsetzung eines Maximums; er wollte also jeweilen einer allgemein geltenden Steuernorm im speziellen Falle Ausdruck geben. Deshalb lautet denn auch die fragliche Bestimmung überall gleich und ist nicht je nach den verschiedenen Verhältnissen bei Erteilung der einzelnen Konzessionen ein anderer Ansatz festgesetzt worden. Die Normierung der Konzessionsgebühr im einzelnen Falle steht mit der allgemeinen Statuierung im Gesetz durchaus auf gleicher Linie. Wenn im Gesetz bloss der Grundsatz der Besteuerung ausgesprochen wurde, dagegen die Festsetzung des Steuerfusses unterblieb und die spezielle Beordnung dieses Punktes im einzelnen Falle vorbehalten wurde, so geschah es einzig aus dem Grunde, weil dem Gesetzgeber bei Erlass des Gesetzes (Postregalgesetz von 1849 und Eisenbahngesetz von 1852) die tatsächlichen Unterlagen zu einer einheitlichen Normierung für alle Fälle, d. h. jeder Anhalt darüber fehlte, was die Bahnen mutmasslich für einen Ertrag abwerfen würden, auf welchen bei Statuierung eines festen Steueransatzes hätte abgestellt werden können. Eine Analogie für diesen Vorgang findet sich in der preus-

sischen Gesetzgebung, die auf den Gang der Dinge bei uns ohne Zweifel einen bestimmenden Einfluss übte. In Art. 38 des preussischen Eisenbahngesetzes von 1838 wird nämlich zunächst grundsätzlich die Verpflichtung der Eisenbahnen zur Entrichtung einer Abgabe statuiert und dann bestimmt, dass die Höhe dieser Abgabe aber erst dann reguliert werden solle, wenn die zweite innerhalb der preussischen Staaten konzessionierte Eisenbahn drei Jahre in vollständigem Betriebe gewesen sei und dadurch zu einer angemessenen Regulierung die nötigen Erfahrungen gesammelt worden seien; bis dahin habe ein (näher bezeichneter) provisorischer Modus der Entschädigung der Post für ihren Einnahmeverlust Platz zu greifen. Im Jahre 1853 (30. April) wurde dann in Preussen durch ein Spezialgesetz die von den Bahnen zu entrichtende Abgabe nach Prozenten des Reinertrages festgesetzt und gegenüber dem bis dahin zur Anwendung gebrachten Ansatz wesentlich erhöht.

Um die privatrechtliche Natur des streitigen Anspruches nachzuweisen, stellt die Nordostbahngesellschaft namentlich darauf ab, dass die Konzessionsgebühr nach unserm Recht als Ersatz für den Einnahmeverlust auf dem Postmonopol zu betrachten sei, und konstruiert daraus einen privatrechtlichen Schadensersatzanspruch des Bundes gegen die Bahngesellschaften.

Wir können über diese Art der Konstruktion privatrechtlicher Verhältnisse nur wiederholen, was schon in der Antwort des BR auf die Klage der Gotthardbahn gesagt ist:

Schon der Vordersatz ist anfechtbar, es sei denn, man betrachte alle auf besonders konzessionierte Gewerbe gelegten Abgaben als Ersatz für den Einnahmeverlust, den der Staat, welcher dieselben konzessioniert hat, dadurch erleidet, dass er sie nicht selbst ausübt. Allein ganz schief ist die aus dem Vordersatz gezogene Folgerung eines privatrechtlichen Schadensersatzanspruches. Daraus, dass die Abgaben auf bestimmte Gewerbe ihre Entstehung dem Gedanken eines Ersatzes dafür verdanken, dass der Staat dieselben nicht selbst ausübt, sondern deren Ausübung einem hiefür Privilegierten gestattet, folgt noch keineswegs die privatrechtliche Natur solcher Abgaben. Der Rechtsgrund zum Bezug einer jeden Steuer besteht in der Wohltat, welche der Staat seinen Bürgern durch die Ausübung staatlicher Funktionen erweist: so sind als Ersatz für die Rechtsprechung den prozessführenden Parteien bestimmte Gebühren auferlegt (sog. Gerichtsgebühren), und in gleicher Weise fordert der Staat Gebühren für die vielfachen Dienste, welche seine Verwaltungsbehörden den Bürgern leisten, ohne dass solche Abgaben je unter den Gesichtspunkt privatrechtlicher Verpflichtungen gebracht worden wären. Wäre dies der Fall, so müssten auch die allgemeinen Steuern unter diesem Gesichtspunkte stehen; denn der

Rechtsgrund zu deren Bezug besteht auch hier darin, dass der Staat für seine Tätigkeit zum Wohle seiner Bürger von denselben einen billigen und gerechten Ersatz verlangen darf. Im Mittelalter, wo so ziemlich die ganze Staatshoheit unter privatrechtliche Gesichtspunkte gestellt war, wurden freilich auch Steuerrecht und Steuerpflicht vielfach als privatrechtliche Privilegien betrachtet und als solche behandelt, allein hieraus den Schluss zu ziehen, dass nun moderne Steuervorschriften nach gleichen Grundsätzen zu beurteilen seien, geht doch nicht an.

Die Verpflichtung der Bahnen zur Bezahlung von Konzessionsgebühren beruhte also von jeher auf einer allgemein verbindlichen gesetzlichen Bestimmung und wurde bloss bei Anlass der Genehmigung der kant. Konzessionen durch die BVers. bestätigt und präzisiert. Es handelte sich also schon nach jenen BBeschlüssen nicht um eine privatrechtliche, durch zweiseitiges Rechtsgeschäft vereinbarte Leistung, die durch den Bund nicht einseitig hätte erhöht werden dürfen, sondern, wie bei den zahlreichen andern, aus dem Gesetz oder den Konzessionen fliessenden Verpflichtungen der Bahnen, als da z. B. sind: betriebssichere Anlage und Unterhalt, Führung von so und so viel Zügen u. s. w. u. s. w., um eine öffentlich-rechtliche Leistung, und die versuchte privatrechtliche Konstruktion kommt dem gegenüber nicht auf.

Unter der Voraussetzung der öffentlich-rechtlichen Natur sowohl der von den Bahngesellschaften als der vom BR für die Berechnung der Konzessionsgebühren als massgebend angerufenen Bestimmungen kann die Kompetenz der Administrativbehörden zur Beurteilung aller darauf bezüglichen Streitfragen nicht zweifelhaft sein. Zu diesen Streitfragen gehört insbesondere auch diejenige über das Verhältnis der beiden angerufenen Normen zueinander, d. h. die Frage, ob die Bahngesellschaften berechtigt sind, sich noch heute bezüglich der Höhe der Konzessionsgebühren auf die einschlägige Bestimmung der alten Konzessionsgenehmigungen zu berufen, oder ob nicht diesfalls einzig Art. 19 Abs. 3 des Eisenbahngesetzes vom 23. Dez. 1872 Regel macht, welcher keinerlei Vorbehalt zu gunsten jener Bestimmungen der Konzessionsgenehmigungen enthält und dieselben daher, weil er allgemein auf alle Bahnen, ohne Unterschied des Datums ihrer Konzessionierung Anwendung findet, nach unserer Ansicht aufhob. Jene Bestimmungen konnten nur so lange Geltung haben, als ihre Grundlage, das Eisenbahngesetz vom Jahre 1852, in Kraft war.

3. Es verdient sodann noch der Umstand hervorgehoben zu werden, wenn derselbe auch, streng genommen, mehr die Hauptsache berührt, dass die Bahngesellschaften, welche in neuester Zeit für gut fanden, auf dem Prozesswege gegen den Bund vorzugehen, um die Berechnung der Konzessionsgebühren nach Mitgabe der Bestimmungen der alten Konzessionsgenehmigungen zu erzwingen, in frühern Jahren

ohne Einwendungen und Vorbehalte die ihnen vom BR auf Grund des Art. 19 Abs. 3 des Eisenbahnges. auferlegten Gebühren bezahlt haben. Sie anerkannten damit die Richtigkeit der Ansicht des BR über die Tragweite des Art. 19 Abs. 3 des neuen Eisenbahngesetzes und des dementsprechend bisher konsequent befolgten Verfahrens, somit implicite auch die alleinige Kompetenz des BR zur Festsetzung der Konzessionsgebühren und zum Entscheide der damit zusammenhängenden Fragen und dabei sich ergebenden Differenzen. . . .

III. Wir glauben unsere Erörterungen nicht schliessen zu dürfen, ohne noch auf die Konsequenzen aufmerksam gemacht zu haben, welche sich daran knüpfen müssten, wenn im vorliegenden Fall die Kompetenz der Administrativbehörde abgelehnt und diejenige des Gerichtes anerkannt würde, und welche darin beständen, dass ein Präjudiz für die privatrechtliche Auffassung noch einer Reihe anderer in alten und neuen Konzessionen enthaltenen Bestimmungen geschaffen würde, welche bisher von den Administrativbehörden, wie übrigens zumeist auch von den Bahngesellschaften selbst, als staatsrechtliche Verfügungen betrachtet wurden, welche daher jederzeit ohne Entschädigung durch die Gesetzgebung geändert werden können.

Indem zugegeben wird, dass in allen diesen Fällen eminent öffentlich-rechtliche Verpflichtungen der Bahnen unter privatrechtlichen Gesichtspunkt gestellt werden, setzt man die Aufsichtsbehörde im Eisenbahnwesen inskünftig in die Notwendigkeit, wenn sie die Bahnen im Interesse des Verkehrs, auf Grund jener Verpflichtungen oder neuerer gesetzlicher Bestimmungen, zu Leistungen anhalten will, welche sich nach Ansicht der Bahnen ökonomisch in einen Minderertrag des Unternehmens umsetzen, auf dem Prozesswege, gegenüber angeblich entgegenstehenden Privatrechten oder privatrechtlichen Ersatzansprüchen, die Begründetheit ihrer Forderungen vor den Gerichten verteidigen zu müssen, welche überdies weit weniger als die Administrativbehörden in der Lage sind, alle in Betracht fallenden Verhältnisse kennen und beurteilen zu können. Damit wäre aber nicht bloss die Wahrung der öffentlichen Interessen, namentlich derjenigen des Bundes als künftigen Übernehmers der Bahnen, auf Grund der bestehenden Konzessionen und gesetzlichen Bestimmungen enorm erschwert und ins Ungewisse gestellt, sondern es wäre jede den zunehmenden Forderungen des Verkehrs, der Humanität u. s. w. Rechnung tragende Weiterentwicklung und Ausdehnung der staatlichen Aufsicht und Einwirkung auf die Eisenbahnen, dieses in so hervorragendem Masse öffentlichen Verkehrsinstitutes, wenigstens soweit es die bestehenden, aber gerade die Hauptverkehrslinien bedienenden Bahngesellschaften betrifft, lahmgelegt. Eine solche Verurteilung zur Stagnation stände aber im Widerspruch nicht allein mit dem Sinn und Geist der Eisenbahngesetzgebung und der

Entwicklung unseres Eisenbahnwesens, sondern auch mit der heutigen Auffassung der Aufgaben und Pflichten des modernen Staates gegenüber der Allgemeinheit überhaupt. Es scheint uns deshalb, es sollte die oberste Landesbehörde, wenn sie nicht durch zwingende Gründe gebunden ist, was nach dem Ergebnis unserer Ausführungen hier durchaus nicht der Fall ist, die Schaffung eines Präjudizes von so grosser Tragweite und von so nachteiligem Einfluss auf die Weiterentwicklung unseres staatlichen Lebens zu vermeiden trachten.

B 1892 III 511; 1893 II 335, 890.

245. Durch Kaufvertrag vom 13. Juli 1897, abgeschlossen nach Massgabe des eidg. Expropriationsges. vom 1. Mai 1850, erwarb die schweiz. Centralbahngesellschaft von Joseph Nussbaumer, Besitzer des Hausmatthofes in Olten, einen Teil der Liegenschaft Hypothek Nr. 136 bei der Station Olten-Hammer, links der Bahn gelegen; im Vertrag war u. a. stipuliert: Der Kaufvertrag wird nach Vorschrift der Art. 43 und 44 des genannten Gesetzes der Reg. des Kts. Solothurn oder einer von ihr bezeichneten Zahlungsstelle zugestellt, damit sie dafür sorge, dass der Kaufgegenstand ohne weitere Belästigung der Käuferin aller darauf lastenden dinglichen Rechte entledigt werde. Die auf der Liegenschaft haftende Verpfändung wurde abgelöst, dagegen nicht eine auf derselben ruhende Wasserrechts-Servitut.

Auf dem Kaufakt bescheinigte der Amtsschreiber von Olten-Gösgen den 15. Sept. 1897 dessen Eintragung im Hypothekenbuch Olten. Der Kaufpreis wurde dieser Amtsstelle in zwei Raten übermittelt, mit dem Ersuchen, für Entlastung der Liegenschaft von den darauf haftenden dinglichen Rechten zu sorgen und dann den Rest des Kaufbetrages dem Verkäufer zuzustellen.

Als die Centralbahngesellschaft nachträglich das Bestehen der Servitut auf der erworbenen Liegenschaft erfuhr und von der Amtsschreiberei Olten vergebens deren Löschung verlangt hatte, gelangte sie den 30. Okt. 1899 an den Reg.-Rat des Kts. Solothurn mit dem Ersuchen, er möge den Amtsschreiber von Olten zu richtiger Amtshandlung anhalten. Der Reg.-Rat wies den 14. Nov. 1899 die Gesuchstellerin an das kant. Obergericht, mit der Motivierung: Nach Art. 42 der Solothurner Verf. ist nicht der Reg.-Rat, sondern das Obergericht diejenige Behörde, welcher über die gesamte Rechtspflege und die Amtsschreibereien die Oberaufsicht zusteht. Es sind daher Beschwerden gegen Amtshandlungen in Frage stehender Na-

tur, unrichtige Eintragung eines Liegenschaftskaufes in das Grundbuch, an das Obergericht zu richten.

Das Obergericht aber erklärte den 16. Dez. 1899 den Beschwerdeweg als zur Erledigung der aufgeworfenen Frage ungeeignet, von der Erwägung ausgehend, es liegen Privatrechte im Streite, bezüglich deren der einzig kompetenten Behandlung auf dem Prozesswege nicht vorgegriffen werden könne.

Den 8. Jan. 1900 beschwerte sich die Centralbahngesellschaft beim BR. Sie beantragte: Der Reg.-Rat des Kts. Solothurn sei anzuweisen, die Amtsschreiberei Olten-Gösgen zu verhalten, die grundbuchliche Eintragung des Kaufvertrages vom 13. Juli 1897 nach Massgabe des BG vom 1. Mai 1850 zu berichtigen und das betreffende Grundstück gemäss Art. 45 des genannten Gesetzes frei von allen Lasten einzutragen.

Zur Begründung machte sie geltend:

Gemäss Art. 102 Ziff. 2 der BV hat der BR für Beachtung der BGesetze zu wachen, und zur Handhabung derselben, von sich aus oder auf eingegangene Beschwerde, die erforderlichen Verfügungen zu treffen. Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen den Reg.-Rat des Kts. Solothurn, und zwar wegen Nichtbeachtung des BG vom 1. Mai 1850 betr. die Verbindlichkeit zur Abtretung von Privatrechten. Das Urteil des BGer. i. S. Lienhard gegen die Masseverwaltung der Schweiz. Nationalbahn vom 10. Mai 1879 (BGer.-Entsch. 1879, V Nr. 56) setzt mit aller Klarheit auseinander, dass beim Expropriationskauf die Bestimmungen des Expropriationsgesetzes zur Anwendung kommen. Was speziell die Frage der Ablösung von Servituten betrifft, so ist gemäss Art. 20 des genannten Gesetzes der Eigentümer verpflichtet, alle Rechte, welche durch die mit Beziehung auf sein Grundstück gestellte Abtretungsforderung berührt werden, anzumelden: Berechtigte, die durch eventuelle Unterlassung des Eigentümers zu Schaden kommen, haben sich dafür lediglich an diesen zu halten. Diese Bestimmung, für das ausserordentliche Verfahren aufgestellt, muss auch für den Expropriationskauf gelten, weil im einen wie im andern Falle eine öffentliche Bekanntmachung nicht stattfindet, welche es dem dinglich Berechtigten möglich machen würde, sich direkt zu melden. Wenn im vorliegenden Falle der Servitutberechtigte durch den gesetzlichen Untergang seiner Servitut Schaden erleidet, so hat nicht die Beschwerdeführerin, sondern deren Rechtsvorgänger im Besitze der Liegenschaft für denselben aufzukommen; die Bahngesellschaft hat das Grundstück unbelastet erworben und bezahlt. Der Entscheid des Reg.-Rates des Kts. Solothurn, nach welchem er zur Erledigung der Angelegenheit in dem von der Beschwerdeführerin gewünschten Sinne

nicht kompetent sein soll, kann nicht als richtig anerkannt werden. Denn nach Art. 43 des BG vom 1. Mai 1850 geschieht die Bezahlung der Entschädigungssumme an die Berechtigten durch Vermittlung der betr. KReg. Wenn nun auch gemäss Reg.-Rats-Beschl. vom 21. April 1853 der solothurnische Reg.-Rat die Amtsschreibereien mit diesen ihm zufallenden Funktionen betraut hat, so bleibt er für die richtige Handhabung derselben verantwortlich, und hätte auch im vorliegenden Falle die Pflicht gehabt, den Amtsschreiber zur richtigen Amtshandlung anzuhalten.

Auch der Entscheid des Solothurner Obergerichtes ist durchaus unzutreffend, da keine Privatrechte im Streit liegen. Es fragt sich einfach, ob die Amtsschreiberei Olten berechtigt war, dem unzweideutigen Wortlaut des Expropriationskaufs und dem klaren Auftrage der Centralbahngesellschaft anlässlich der Auszahlung der Entschädigungssumme, das erworbene Eigentum von allen dinglichen Lasten zu befreien, entgegenzuhandeln und auf diesen Expropriationskauf aus eigener Machtvollkommenheit die Bestimmungen des Solothurner Sachenrechts anzuwenden. Die Beschwerdeführerin erblickt in diesem Vorgehen der Amtsschreiberei eine Nichtbeachtung des eidg. Expropriationsges.

Mit Entscheid vom 13. Febr. 1900 trat der BR auf die Beschwerde wegen Inkompetenz nicht ein, in Erwägung:

Die Centralbahngesellschaft stützt sich mit ihrer Anrufung des BR ausschliesslich auf Art. 102, Ziff. 2, der BV. Dieser Artikel verweist für die Kompetenz zur Beurteilung von Beschwerden über Anwendung von BGes. auf Art. 113, welcher die sachliche Zuständigkeit des BGer. regelt. Der BR ist zur Beurteilung dieser sogen. Administrativstreitigkeiten nur soweit kompetent, als deren Beurteilung nicht dem BGer. übertragen ist.

Durch das Organisationsges. vom 22. März 1893 ist nun eine neue Ausscheidung mit Bezug auf die Kompetenzverteilung zwischen BR und BGer. getroffen worden. Art. 189 dieses Gesetzes zählt ausdrücklich diejenigen Materien der BV auf, in welchen der BR auf dem Wege des staatsrechtlichen Rekurses angegangen werden kann. Unter diesen befindet sich Art. 23 der BV, welcher die Kompetenz des Bundes zum Erlass eines Expropriationsgesetzes enthält, nicht.

Art. 189 Abs. 2 des Organisationsgesetzes, lautend:

> Vom BR oder von der BVers. sind überdies zu erledigen Beschwerden betr. die Anwendung der auf Grund der BV erlassenen BGes., soweit nicht diese Gesetze selbst oder gegenwärtiges Or-

ganisationsgesetz (Art. 182) abweichende Bestimmungen enthalten, kann zur Kompetenzbegründung ebenfalls nicht angerufen werden.

Die Bedeutung dieses Absatzes ist in der zwischen BR und und BGer. gewechselten Korrespondenz dahin festgestellt worden:

> Die Art. 175, Ziff. 3. 178 und 189, Abs. 2, des Gesetzes stehen unter sich in genauer Übereinstimmung, und die gegenwärtige Fassung derselben ist vom BR und den gesetzgebenden Räten mit dem vollen Bewusstsein ihrer Tragweite beantragt, beziehungsweise angenommen worden.
>
> Wo ein verfassungsmässiges Recht des Bürgers in Frage kommt, da soll, mit Ausnahme der in Art. 189, Ziff. 1—6, angegebenen Materien und mit Ausnahme des politischen Stimmrechts, die Kompetenz des BGer. begründet sein, und zwar auch dann, wenn das Individualrecht nicht in der BV selbst, sondern in einem BGes. festgestellt und entwickelt ist.[1])

Es besteht für den BR kein Grund, von dieser grundsätzlichen Feststellung abzuweichen.

Danach ergibt sich aber ganz deutlich, dass, soweit überhaupt eine auf das Expropriationsgesetz vom 1. Mai 1850 gestützte staatsrechtliche Beschwerde denkbar ist, dieselbe nicht in die Kompetenz des BR, sondern in diejenige des BGer. gehört.

Bei dieser Sachlage braucht nicht untersucht zu werden, ob die Handlungsweise der solothurnischen Behörden eine Verletzung des Expropriationsgesetzes vom 1. Mai 1850 enthält, d. h. ob der Kaufvertrag vom 13. Juli 1807 als freihändiger Kaufvertrag nach kantonalem Recht oder als Expropriationskauf nach Bundesrecht zu behandeln ist.[2]) B 1900 I 325.

---

[1]) Vgl. unten Nr. **252**, S. 789, 790.

[2]) Der BR hätte sich m. E. nicht inkompetent erklären sollen; irrtümlich ist namentlich die in diesem Entscheid zum Ausdruck kommende Auffassung, dass die staatsrechtliche Beschwerde nur da Platz greifen könne, wo ein «Individualrecht» des Bürgers in Frage stehe; vielmehr ist prinzipiell davon auszugehen, dass die staatsrechtliche Beschwerde, bestimmte Ausnahmen vorbehalten, und unter Erfüllung der besondern gesetzlichen Voraussetzungen, überall da möglich ist, wo ein Bürger sich wegen Verletzung von Bundesrecht durch ein kant. Organ beschwert; und nach der in Art. 189 des Organisationsges. getroffenen Ausscheidung ist alsdann die Beschwerde entweder beim BGer. oder beim BR anhängig zu machen. Gemäss der Ausscheidung des erwähnten Art. 189 aber ist der BR zuständig, wenn darüber Beschwerde geführt wird, dass eine KReg. der ihr durch Art. 43 des eidg. Expropriationsges. auferlegten Pflicht gar nicht oder nicht in genügender Weise nachkommt. Vgl. auch Nr. **252**.

246. Ein auf Grund der Bestimmungen des BG betr. die Patenttaxen der Handelsreisenden vom 24. Juni 1892 gefälltes Bussenerkenntnis einer kant. Behörde (vgl. Art. 8 dieses BG, A. S. n. F. XIII 45) kann nicht auf dem Wege der staatsrechtlichen Beschwerde, sei es beim BR, sei es beim BGer., angefochten werden; es kann dagegen nur die Kassationsbeschwerde beim BGer. ergriffen werden; vgl. Art. 182, Abs. 1, und 160 des Organisationsges. vom 22. März 1893.

Vgl. die Entscheidungen des BR vom 20. Nov. 1900 i. S. Brändli und i. S. Wahlin, vom 13. Dez. 1900 i. S. Jul. Meier, vom 24. April 1901 i. S. Häusermann, B 1899 I 389, 1900 IV 803, 996, 1901 II 34, 1902 I 838; vgl. ferner über die Kompetenzen des BR und des eidg. Dep. als Vollziehungsbehörde dieses BG, BR i. S. Masson den 14. Juni 1895, B 1895 II 490; BGer.-Entsch. 1901, XXVII 1 Nr. 93.

247. Konrad Knechtle von Teufen (Appenzell A./Rh.) war im Jahre 1888 wegen Übertretung des Hausierverbotes mit gebrannten Wassern (BG betr. gebrannte Wasser vom 23. Dez. 1886, Art. 6, 7) von den Appenzeller Gerichten bestraft worden. Gestützt auf Art. 102 Ziff. 2 der BV und auf Art. 20 des BG vom 23. Dez. 1886 beschwerte er sich beim BR über dieses Urteil. Der BR erklärte sich den 22. Jan. 1889 inkompetent zur Entscheidung dieser Beschwerde, weil nach Art. 17 des genannten BG mit Bezug auf das Verfahren bei Übertretungen dieses Ges. oder der zur Ausführung desselben erlassenen Verordnungen das BG vom 30. Juni 1849 betr. das Verfahren bei Übertretungen fiskalischer und polizeilicher BG Anwendung findet, und weil mit Bezug auf die nach Massgabe des BG vom 30. Juni 1849 gefällten Urteile keine Beschwerde beim BR anhängig gemacht werden kann, sondern nur eine Kassation durch das eidg. Kassationsgericht möglich ist.[1]) B 1889 I 173.

248. Den 21. März 1889 beschwerte sich der Gemeinderat von Rheinfelden beim BR über einen verfassungswidrigen Entscheid der aargauischen Reg. betr. Wildschadenersatzforderung. Der BR trat mit Beschl. vom 30. April 1889 wegen Inkompetenz auf die Beschwerde nicht ein, in Erwägung:

1. Die Rekurrenten, ihren Anspruch auf Art. 79 der Staats-Verf. des Kts. Aargau, lautend:

> Die Jagdgesetzgebung ist durch eine Verord. des Grossen Rates zu ergänzen, welche eine wirksame Geltendmachung von Wildschadenersatzforderungen sichert,

[1]) Vgl. jetzt BG über gebrannte Wasser vom 29. Juni 1900, Art. 16, 24, 30, A. S. n. F. XVIII 297; und Art. 182 und 190 des Organisationsges. vom 22. März 1893.

stützend, haben sich mit ihrer Beschwerde an das BGer. zu wenden, welchem, gemäss Art. 59 des Organis-Ges. von 1874, die Beurteilung von Beschwerden betr. Verletzung derjenigen Rechte, welche durch die Verf. eines Kantons gewährleistet sind, zusteht.[1])

2. Auf die Bestimmung des Art. 25 der BV und auf das in Ausführung dieser Bestimmung erlassene BG vom 17. Sept. 1875 können sich die Rekurrenten nicht berufen, weil dieses BG keinerlei Vorschriften betr. die Vergütung von Wildschaden enthält.

B 1889 II 690.

249. Den 25. Jan. 1879 erliess der Grosse Rat des Kts. Tessin ein Ges. über die Aufnahme neuer Ordenmitglieder in die Kapuzinerklöster des Kts. Tessin. Die Verfassungsmässigkeit dieses Ges. wurde von verschiedenen Gemeinderäten des Kts. Tessin beim BGer. angefochten; der Tessiner Staatsrat bestritt die Kompetenz des BGer. und verlangte, dass der Rekurs dem Entscheid der politischen BBehörden unterstellt werde. Hiezu erklärten die Beschwerdeführer ihre Zustimmung, und das BGer. übersandte den 26. März 1879 sämtliche Akten dem BR. Der BR sprach sich den 10. April 1879 für seine eigene Kompetenz aus, und zwar in Erwägung:

1. Im Art. 102, Ziff. 2 und 3, der BV ist die Oberaufsicht über die Beobachtung der Bundes- und Kantonalverfassungen in die Kompetenz des BR gelegt, und es hat der BR bezügliche Beschwerden, soweit sie nicht nach Art. 113 der BV in die Kompetenz der BGer. gelegt sind, zu entscheiden.

Art. 113 bestimmt nun, dass erstens Kompetenzkonflikte zwischen Bundes- und Kantonalbehörden, zweitens Streitigkeiten staatsrechtlicher Natur zwischen Kantonen und drittens Beschwerden über Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger von dem BGer. zu entscheiden sind.

Der vorliegende Fall lässt sich unter keine dieser Kategorien einreihen. Dass von den beiden ersten Fällen keine Rede sein kann, versteht sich von selbst, aber auch der dritte Fall kommt nicht in Betracht, weil die Frage der Wiederherstellung oder Wiederbevölkerung von Klöstern nicht als ein Eingriff in die individuellen Rechte einzelner Bürger aufgefasst werden kann.

Es liegt daher unzweifelhaft ein Rekurs vor, welcher nicht nach Art. 113 der BV dem BGer. übertragen ist, und über welchen

[1]) Vgl. jetzt Art. 178, Abs. 1, 189, Abs. 1, des Organisationsges. von 1893.

somit nach Vorschrift von Art. 102 Ziff. 2 der BV der BR die erforderlichen Verfügungen zu treffen hat.

Endlich ist nach dem Inhalt der Botsch. des BR vom 23. Mai 1874 zum Organisationsges. das allgemeine Prinzip leitend, dass dem BR alles dasjenige zu übertragen ist, was vorwiegend politischer und administrativer Natur ist, wohin zweifelsohne die vorliegende Frage gezählt werden muss.

2. Wenn hienach in der Hauptsache die administrativen BBehörden kompetent erscheinen, so kommt es auch ihnen zu, über die Nebenfrage betr. die provisorische Suspension des rekurrierten Ges. zu entscheiden.

In dieser Beziehung kommt in Betracht, dass die Gestattung des Eintritts in die tessinischen Kapuzinerklöster vor dem Entscheide über die Statthaftigkeit des betr. Ges. mit vielen Inkonvenienzen verknüpft wäre. Der Staatsrat des Kts. Tessin wird daher eingeladen, das in Frage stehende Ges. solange nicht in Vollziehung zu setzen, bis die BBehörden in definitiver Weise über die Verfassungsmässigkeit desselben entschieden haben werden.[1]) B 1879 III 625.

250. Über die Beobachtung des Klosterartikels, d. h. des Art. 52 der BV, hat der BR von Amtes wegen zu wachen, Art. 102, Ziff. 2, der BV; Klosterfragen hat daher der BR und nicht das BGer. zu entscheiden. Wenn mit Berufung auf das der Kompetenzausscheidung zwischen BR und BGer. zu Grunde liegende Prinzip behauptet wird, Beschwerden betr. Art. 52 der BV gehören vor das BGer., — denn dieser Art. 52 ist in Art. 189 des Organisationsges. von 1893 nicht ausdrücklich vorbehalten — so ist diese Argumentation nicht beweiskräftig, weil Art. 52 an der in Betracht kommenden Stelle des Organisationsges. gar nicht ausdrücklich erwähnt werden musste. Wo es sich um eine Verf.-Vorschrift polizeilichen Charakters handelt, und wo daher der BR von Amtes wegen einschreiten muss, um den diesem Verf.-Recht entsprechenden Zustand aufrecht zu erhalten, da entfällt die Möglichkeit einer staatsrechtlichen Beschwerde im eigentlichen Sinne; es bedarf also auch keiner Kompetenzausscheidung zwischen BR und BGer. Die Unterlassung der Erwähnung des Klosterartikels in Art. 189 des Organisationsges. geschah, wie sich aus der Botsch. des BR vom

[1]) Der BR entschied den 31. Okt. 1879 materiell die Streitfrage; vgl. Erste Auflage II, Nr. **757.**

5. April 1892 ergibt,[1]) absichtlich, aber nicht zu dem Zwecke, um dadurch die Kompetenz des BGer. in Klostersachen zu schaffen, sondern um die Kompetenz des BR und der BVers. in diesen Angelegenheiten (dem bisherigen Rechte gemäss) beizubehalten. Es ist demnach auch die Ansicht nicht vollständig zutreffend, die dahingeht, dass beide BInstanzen, BR und BGer., den Art. 52 der BV zu handhaben hätten, je nachdem die Klosterfrage bei der einen oder der andern BInstanz in Verbindung mit einer in ihren Kompetenzbereich fallenden Sache anhängig gemacht würde.

BR den 21. Okt. 1897 i. S. Klostergründung Böttstein. B 1897 IV 541, Ziff. 3.

251. Den 24. März 1894 beschwerte sich das Komite für Evangelisation im Kt. Tessin beim BR wegen Störung des evangelischen Gottesdienstes in Lumino. Im Hinblick auf die Art. 175 und 189 des Organisationsges. über die BRechtspflege von 1893 übermittelte der BR den 10. April die Beschwerde dem BGer., mit dem Beifügen, der BR erachte es als erforderlich, dass das BGer. die Frage der Rechtsverletzung prüfe und entscheide, worauf die Sorge für die Vollziehung des Spruches des BGer. Sache des BR sein werde.

Vgl. Urteil des BGer. vom 21. Juni 1894, BGer.-Entsch. 1894, XX Nr. 46.

252. Den 8. Mai 1895 unterbreitete das BGer. dem BR die Frage, ob nach seiner Auffassung das BGer. auf Grund der Bestimmungen des Organisationsges. vom 22. März 1893, wie unter der Herrschaft des Organisationsges. vom 27. Juni 1874, zur Behandlung von Beschwerden betr. die Anwendung des BG betr. die persönliche Handlungsfähigkeit vom 22. Juni 1881 als zuständig gelten könne.

Das BGer. fügte bei, dass nach Massgabe des alten Organisationsgesetzes die Kompetenz des BGer. in einer solchen Sache nicht dem mindesten Zweifel ausgesetzt gewesen und sehr häufig zur Anwendung gebracht worden sei, während nunmehr, infolge einer Veränderung des Inhaltes von Art. 59 des alten Ges. (Art. 175 des Ges. von 1893) und im Hinblick auf Art. 189, Abs. 2, des neuen Gesetzes, die Meinung als begründet erscheinen könne, dass BR und BVers. alle Beschwerden betr. die Anwendung der auf Grund der BV erlassenen BG zu erledigen haben, soweit nicht diese Gesetze selbst etwas anderes bestimmen, oder sofern es sich nicht

[1]) Vgl. oben S. 743, 754.

um eine eidg. Privatrecht oder Strafrecht betreffende Entscheidung einer Kantonsbehörde handelt, in welch letzterem Falle, zufolge Art. 182 des Organisationsges., die staatsrechtliche Beschwerde ausgeschlossen und durch Anweisung anderer Rechtsmittel entbehrlich gemacht ist. Gleichzeitig drückte das BGer. seinen Zweifel darüber aus, ob die BVers. willens gewesen sei, die Handhabung von Gesetzen, die so gewichtige Interessen berühren, wie das Handlungsfähigkeitsges., der Kontrolle des BGer. zu entziehen.

Der BR antwortete den 4. Juni 1891:

Es ist uns nicht unbekannt, dass Art. 189 Abs. 2 des Organisationsges. von 1893 einer verschiedenen Auslegung unterworfen wird.

Zur Verdeutlichung unserer Anschauungsweise, die u. E. mit der Absicht des Gesetzgebers zusammentrifft, müssen wir uns gestatten, auf die Entstehung des Art. 59 des Organisationsges. von 1874 und die Anwendung, welche derselbe in der Praxis des BGer. gefunden hat, zurückzugehen.

Wir sind nämlich mit der Auffassung nicht einverstanden, die in einer Reihe von bundesgerichtlichen Urteilen niedergelegt und ex professo in der Entscheidung vom 26. Okt. 1883 i. S. Schärer & Cie. (BGer.-Entsch. IX Nr. 75) ausgesprochen ist, und die dahin geht, der allegierte Artikel des alten Organisationsges. habe die Kompetenz des BGer. als Staatsgerichtshof nicht nur für die Fälle begründet, wo eigentliche, verfassungsmässig gewährleistete Individualrechte in Frage stehen, sondern überall da, wo ein kantonalverfassungsrechtlicher oder bundesrechtlicher, speziell bundesgesetzlicher, Grundsatz zum rechtlichen Nachteile eines Bürgers verletzt worden ist, mit Ausnahme der im Organisationsges. den politischen BBehörden expressis verbis zugewiesenen Administrativsachen und derjenigen Fälle, wo durch das Bundesrecht selbst die staatsrechtliche Beschwerde ausdrücklich oder stillschweigend ausgeschlossen ist.

Wir glauben nicht, dass durch Art. 59, litt. a, des alten Gesetzes von 1874 dem BGer. eine so weitgehende Kompetenz übertragen werden wollte, stellt sich doch dieser Artikel als die Ausführung von Art. 113 Ziff. 3 der BV dar, welche Bestimmung dem BGer. die Urteilskompetenz betr. Beschwerden wegen Verletzung der verfassungsmässigen Rechte der Bürger zuteilt. Es geht deshalb nicht an, bei Auslegung des Art. 59, lit. a, sich auf den Art. 114 der BV zu berufen, der die BGesetzgebung ermächtigt, «noch andere Fälle», als die in Art. 113 vorgesehenen, in die Kompetenz des BGer. zu legen.

Mit Unrecht scheint uns ferner das BGer. in dem angeführten Urteile auf die Botsch. des BR zum Organisationsgesetze von 1874 sich berufen zu haben. Die fragliche Botsch. (B 1874 I 1075) sagt ja

gegenteils, dass Art. 53 des Entw. (= Art. 59 des BGes.) eine nähere Umschreibung von Ziff. 3 des Art. 113 der BV enthalte, und sie beantwortet die Frage, ob auch die in den Ausführungsgesetzen zu der BV festgestellten Rechte der Bürger zu den «verfassungsmässigen» gehören, «mit Rücksicht auf die vielen Bestimmungen der neuen Bunderverfassung, welche einem Gesetze rufen», mit Ja. Und weiterhin bemerkt sie: «Es scheint uns, die Ausscheidung der Kompetenzen zwischen BR und BGer. sollte sich nach den Materien bestimmen und nicht nach dem sehr zufälligen Umstande, ob ein Artikel der BV bereits eine bestimmte Vorschrift enthält oder letztere sich erst in dem durch ihn geforderten Bundesgesetze findet.»[1])

Freilich leistet die Botschaft selbst im Verlaufe ihrer Darstellung der Meinung Vorschub, als ob das Organisationsgesetz nun sämtliche Kompetenzen des BR und der BVers. in Bezug auf die Handhabung der BV und der BGes. erschöpfend aufzähle und das ganze übrige Gebiet des Bundesrechtes der Aufsicht und Kontrolle des BGer. unterstelle; indessen spricht sie andrerseits doch stets wieder von den dem BGer. anheimfallenden «Beschwerden über Verletzung verfassungsmässiger Rechte».

Es dürfte ohne weitläufige Erörterung klar sein, dass mit der vom BGer. 1883 aufgestellten Theorie dem bundesgerichtlichen Kompetenzgebiete Materien zugeschieden werden, die mit «verfassungsmässigen» Rechten der Bürger überall nichts zu tun, vielmehr einen rein verwaltungsrechtlichen Charakter haben, bei deren Handhabung in der Praxis aber gleichwohl dem Bürger ein Unrecht zugefügt, «in seine Rechtssphäre eingegriffen werden kann».

Selbstverständlich haben wir nicht Fälle im Auge, wo durch die rechtswidrige Behandlung eines Bürgers seitens der Behörden ein civilrechtlicher Anspruch desselben erzeugt wird. Solche Fälle können unter den gesetzlichen Voraussetzungen an das BGer. als Civilgerichtshof gezogen werden.

Hier haben wir es nur mit dem Gebiete des öffentlichen Rechtes zu tun, und da sagen wir: Die Praxis hat bewiesen, dass die Kompetenzverhältnisse zwischen den beiden BBehörden weder ausreichend, noch überall zutreffend geordnet sind, wenn dem Art. 59 des Organisationsgesetzes von 1874 die vom BGer. im Jahre 1883 genehmigte Auslegung gegeben wird.

Zur Erhärtung dieser Behauptung greifen wir nur einen Artikel der BV heraus: Art. 38. Derselbe ist in Art. 59 des alten Organisationsgesetzes nicht unter den Bestimmungen der BV genannt, welche Gegen-

[1]) Vgl. oben S. 732, 733.

stand von «Administrativstreitigkeiten» werden können; er sieht zu seiner Ausführung ein Bundesgesetz nicht vor.

Art. 38 (in der BV von 1848 war es Art. 36) verleiht dem Bunde die Münzhoheit und weist ihn an, sämtliche im Münzregale begriffenen Rechte auszuüben. In Ausführung dieses Artikels wurde das BGes. vom 7. Mai 1850 über das eidg. Münzwesen erlassen, das in seinem Art. 8 u. a. verbietet, Löhnungen in anderen als den gesetzlichen Münzsorten auszubezahlen, A. S. I 308.

Wir sind überzeugt, dass, wenn Art. 38 einem Ausführungsgesetze rufen würde, der Bundesgesetzgeber von 1874 die Beschwerden, welche sich auf die Anwendung desselben beziehen, in Ziff. 8 des Art. 59 des Organisationsgesetzes mit den übrigen dort genannten den politischen BBehörden zugewiesen hätte. Denn es ist uns unerfindlich, was für ein Individualrecht des Bürgers hier gewährleistet sein soll.[1])

Nach der Theorie indessen, dass die Kompetenzsphäre des BR und der BVers. im Organisationsgesetze von 1874 definitiv und abschliessend bestimmt sei, wäre anzunehmen, dass auch hier die Jurisdiktion des BGer. begründet sei. Und in der Tat hat sich das BGer. dieselbe zuerkannt, vgl. Urteil des BGer. vom 4. Febr. 1893, i. S. Meyer, BGer.-Entsch. 1893, XIX Nr. 10: Das BGer. hat hier gegenüber einem kantonalgerichtlichen Urteile den Art. 8 des angeführten BGes. in seiner erwähnten Bestimmung ausgelegt und das kantonalgerichtliche Urteil aufgehoben. Über die gleiche Frage — mit anderer tatsächlicher Unterlage — richtete zu der nämlichen Zeit die Reg. des Kt. Baselstadt das Ersuchen um Wegleitung an den BR, und der BR nahm keinen Anstand, dem Ersuchen der kant. Reg. zu entsprechen . . .

Die vom BGer. in Auslegung des Organisationsges. von 1874 vorgenommene Feststellung seiner Kompetenz muss nach dem Gesagten als nicht durchweg zutreffend erscheinen; sie ist aber auch unzureichend; namentlich gilt dies in Bezug auf die Ziffer 8 des Art. 59, die von den Beschwerden über die Anwendung von Bundesgesetzen handelt. Es war ein Irrtum, zu glauben, es haben durch die Aufzählung einiger Verf.-Artikel die Materien genau und erschöpfend bezeichnet werden können, über welche BGesetze verwaltungs-, insbes. polizeirechtlichen Charakters erlassen werden können, deren Handhabung der Kontrolle der politischen BBehörden zu unterstellen ist. Seit 1874 sind mehrere BGes. erlassen worden, die sich nicht auf einen

[1]) Vgl. auch wie Art. 24 der BV in Art. 59 des Organisationsges. von 1874, entgegen dem Vorschlag des BR, nicht erwähnt wurde, weil derselbe ein BGer. nicht vorsehe; trotzdem ergiengen die BGes. vom 24. März 1876 und vom 22. Juni 1877, A. S. n. F. II 353, III 193; vgl. oben S. 738.

der in Ziffer 8 des allegierten Art. 59 genannten Artikel der BV beziehen, deren Überwachung aber doch der Natur der Sache nach der eidg. Verwaltungsbehörde zufallen muss und bis jetzt auch thatsächlich durch sie ausgeübt wurde, wie z. B. das BG betr. Kontrollierung und Garantie des Feingehaltes der Gold- und Silberwaren vom 23. Dez. 1880 und das BG betr. den Handel mit Gold- und Silberabfällen vom 17. Juni 1886. Dies hat die Botsch. des BR zum Entw. des neuen Organisationsges. ausdrücklich hervorgehoben und damit die Fassung des Entw. (Art. 179, Ziff. 5 und folgender Absatz) motiviert, wonach die Bezugnahme auf gewisse Verf.-Artikel nicht mehr im Sinne der Beschränkung der Urteilskompetenz des BR auf jene BGes. angesehen werden konnte, denen die genannten Artikel zu Grunde liegen. Durch Beschl. des NR vom 14. Dez. 1892 ist dann an die Stelle von Ziffer 5 ohne Bezifferung die allgemeine Fassung gesetzt worden, die sich nun in dem zweiten Absatze von Art. 189 des Gesetzes vom 22. März 1893 findet.[1])

Von dem Gedanken geleitet, dass die Kompetenzausscheidung zwischen der richterlichen und den politischen BBehörden auf dem staatsrechtlichen Gebiete überhaupt nach Materien zu erfolgen habe und dabei die in den Art. 102 Ziff. 2 und 113 der BV festgestellte Grundlage das einzige sichere Kriterium bilden könne, hat der BR in der den gesetzgebenden Räten am 20. März 1893 vorgelegten Schlussredaktion des Organisationsges. in Art. 178 sich genau an Art. 175, Ziff. 3 (und damit an Art. 113 der BV) angeschlossen und die Worte, die sich im Eingang von Art. 175 des Entw. des BR = Art. 114 Entw. Hafner: «und die in Ausführung derselben erlassenen Bundesgesetze» weggelassen.[2])

Dadurch hat u. E. das Kompetenzgebiet des BGer. in Ansehung der Beschwerden von Privaten nicht verkleinert, sondern lediglich unzweideutiger, als es bisher der Fall war, auf diejenigen Beschwerden beschränkt werden wollen, welche «verfassungsmässige» Rechte zur Voraussetzung haben.

Die Art. 175, Ziff. 3, 178 und 189, Abs. 2, des Organisationsges. von 1893 stehen unter sich in genauer Übereinstimmung und die gegenwärtige Fassung derselben ist vom BR und den gesetzgebenden Räten mit dem vollen Bewusstsein ihrer Tragweite beantragt, bezw. angenommen worden:

Wo ein verfassungsmässiges Recht des Bürgers in Frage kommt, da soll, mit Ausnahme der in Art. 189 Ziff. 1–6 angegebenen Materien und mit Ausnahme des politischen Stimmrechts, die Kompetenz des BGer. begründet sein und zwar auch dann, wenn das ver-

[1]) Vgl. oben S. 743, 758.
[2]) Vgl. oben S. 741.

fassungsmässige Individualrecht nicht in der BV selbst, sondern in einem BGesetze ausgedrückt und entwickelt ist.

Überdies sind alle Gerichtsstandsfragen, die sich anlässlich staatsrechtlicher Beschwerden darbieten können, vom BGer. zu erledigen.

Dagegen soll die Anwendung privatrechtlicher oder strafrechtlicher Normen des eidg. Rechtes durch die Kantonsbehörden, namentlich durch die Gerichte, nicht mehr wie bisher den Gegenstand einer staatsrechtlichen Beschwerde bilden können, sondern hierfür einzig der Weg der civil- oder strafprozessualischen Weiterziehung angewiesen sein.

Es besteht also nach der Anschauungsweise des BR weder eine Lücke im Gesetze, noch ist der zweite Absatz von Art. 189 nur auf künftige BGesetze zu beziehen: vielmehr muss in jedem konkreten Falle, sofern das Gesetz selbst nicht eine formelle Weisung enthält, wie z. B. das BG betr. die civilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen und Aufenthalter vom 25. Juni 1891 (vgl. dessen Art. 16, 38, A. S. n. F. XII 373, 378)[1]), untersucht werden, ob die Verletzung eines verfassungsmässigen Rechtes des Bürgers den Gegenstand der Beschwerde bilde oder nicht; bejahenden Falles wird die Sache vom BGer. zu beurteilen sein.

Wie verhält es sich nun hiernach in bezug auf die Beurteilung von Beschwerden betr. die Anwendung des BG über die persönliche Handlungsfähigkeit?

Wir betrachten die persönliche Handlungsfähigkeit und die politische Stimmberechtigung als die beiden Elemente, welche die Selbständigkeit des Bürgers ausmachen. Ohne sie gäbe es im Staate wohl menschliche Einzelwesen, aber keine das private und öffentliche Leben ordnende und beherrschende Rechtssubjekte. Die persönliche Handlungsfähigkeit ist wie das Stimmrecht ein Individualrecht ersten Ranges, seine Anerkennung durch den Staat eine absolute Notwendigkeit, ja sie bedürfte nicht einmal der ausdrücklichen Erwähnung in der Verfassung des Landes.

Dieses Recht hat in der Schweiz auf Grund von Art. 64 der BV seine nähere Feststellung im BG vom 22. Juni 1881 erfahren. Alle Bestimmungen dieses Gesetzes berühren das Recht als solches, anerkennen oder versagen es oder lassen unter gewissen Voraussetzungen den Entzug desselben zu. Jede Anwendung des Gesetzes ist daher einer die persönliche Handlungsfähigkeit des Bürgers direkt betreffenden Verfügung gleichzuachten. Daraus folgt, dass Beschwerden über die Handhabung dieses Gesetzes sich auf ein verfassungsmässiges Recht des Bürgers beziehen.

[1]) Vgl. BGer.-Entsch. XXI Nr. 18 Erw. 1, XXIII Nr. 197, 201. XXIV 1 Nr. 46 Erw. 1, Nr. 47 Erw. 1, XXVII 1 Nr. 53 Erw. 1, XXVIII 1 Nr. 40.

Während nun aber die politische Stimmberechtigung im Organisationsgesetze dem Schutze der politischen BBehörden ausdrücklich unterstellt wurde, ist dies nicht der Fall hinsichtlich der persönlichen Handlungsfähigkeit: es findet daher auf sie die allgemeine Bestimmung Anwendung, wonach die verfassungsmässigen Individualrechte der Bürger durch das BGer. zu schützen sind. B 1895 III 186.

Wie unter der Herrschaft des Organisationsges. von 1874, so beurteilt auch unter der Herrschaft desjenigen von 1893 das Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerden betr. Verletzung der Vorschriften des BG über die persönliche Handlungsfähigkeit vom 22. Juni 1881.[1])

253. Staatsrechtliche Beschwerden wegen Verletzung des BG über die Auslieferung von Verbrechern und Angeschuldigten vom 24. Juli 1852, A. S. III 161, sind auch unter der Herrschaft des Organisationsges. von 1893 vom BGer. und nicht vom BR zu beurteilen.

Indem BR und BGer. ihre Übereinstimmung in dieser Frage im Jahre 1899 auf dem Korrespondenzweg, vgl. Organisationsges. 1893, Art. 194, oben S. 762, konstatierten, äusserte sich das BGer. mit Bezug auf die beim BR anhängig gemachte staatsrechtliche Beschwerde der Johanna Elberskirchen, die sich über ihre nicht durch Art. 2 des Auslieferungsges. von 1852 begründete Auslieferung durch die Zürcher Reg. an die des Kts. Bern beschwerte, wie folgt:

Die Rekurrentin glaubt, die Bestimmungen des interkantonalen Auslieferungsgesetzes begründen ein Recht der Bürger darauf, dass sie nur in den darin aufgeführten Fällen ausgeliefert werden dürfen. Die Rekurrentin nimmt somit ein Individualrecht in Anspruch, das ihr bundesgesetzlich zugesichert sei. Wir halten nun dafür, dass eine Beschwerde wegen Verletzung eines derartigen Rechtes nach Art. 113 Ziff. 3 der BV und Art. 175 Ziff. 3 des Organisationsges. vom 22. März 1893 in die Kompetenz des BGer. falle, dem dann selbstverständlich auch der Entscheid darüber zusteht, ob das behauptete Recht überhaupt bestehe. Denn zu den verfassungsmässigen Rechten der Bürger, die nach den genannten Bestimmungen unter dem Schutze des BGer. stehen, zählen wir auch solche Rechte persönlicher Natur, die sich auf ein in Ausführung der BV erlassenes Bundesgesetz stützen.

B 1900 I 723, 828; BGer.-Entsch. 1899, XXV 1 Nr. 4.

254. Unter der Herrschaft des Organisationsges. vom 27. Juni 1874 wurde nicht in Zweifel gezogen, dass staatsrechtliche Be-

[1]) Vgl. z. B. Curti I. Nr. 900—923, II Nr. 2445—2454; BGer.-Entsch. XXV 1 Nr. 39, XXVI 1 Nr. 10, 85, XXVIII 1 Nr. 35.

schwerden betr. Verletzung der Vorschriften des Art. 33 der BV und des Art. 5 der Übergangsbest. zur BV, sowie solche betr. Verletzung der in Ausführung des Art. 33 erlassenen BGes. von BR und BVers. und nicht vom BGer. zu entscheiden waren.[1]) Infolge der vom BGer. im Falle Curti (Urteil vom 3. Dez. 1896)[2]) auf Grund des Organisationsges. vom 22. März 1893 vertretenen Anschauung trat eine Verschiebung in der Kompetenzausscheidung zwischen BR und BGer. in dem Sinne ein, dass staatsrechtliche Beschwerden betr. Verletzung der Vorschriften des Art. 33 der BV und des Art. 5 der Übergangsbest. zur BV vom BGer. zu beurteilen sind, dass dagegen staatsrechtliche Beschwerden betr. Verletzung des in Ausführung des Art. 33 der BV erlassenen Freizügigkeitsges. für das Medizinalpersonal vom 15. Dez. 1877, A. S. n. F. III 379, nach wie vor in die Kompetenz des BR und der BVers. gehören.[3])

Der BR trat, unter Verzicht auf seine im Falle Renaud den 23. Febr. 1894 vertretene Ansicht (B 1894 I 356, 1895 I 460), ausdrücklich der vom BGer. im Falle Curti mit m. E. nicht zutreffenden Gründen entwickelten Auffassung bei; vgl. BR den 2. Febr. 1897, B 1897 I 253, 1898 I 456.[4])

255. Den 7. März 1896 erklärte der BR die Beschwerde Bielmann und Genossen betr. Gemeinderatswahlen in Romont (Kt. Freiburg) für begründet und hob die Wahlverhandlung vom 5. Mai 1895 als ungiltig auf. Gegen diese Entscheidung rekurrierte die Freiburger Reg. sowohl an die BVers., wie an das BGer., mit der Behauptung, nach Art. 189 Abs. 3 des Organisationsges. von 1893 habe der BR die Beschwerden betr. kant. Wahlen und Abstim-

[1]) Vgl. Curti I, Nr. 1133, 1134; Erste Auflage I, Nr. **171**, IV, S. 407 ff.

[2]) Vgl. BGer.-Entsch. 1896, XXII Nr. 154.

[3]) Vgl. eine nicht ganz klare Auffassung bei K. A. Brodtbeck in Zeitschrift für Schweiz. Recht 1902, n. F. XXI S. 413—415.

[4]) Vom Standpunkt der im Falle Curti vertretenen Auffassung wird man es vielleicht als konsequent bezeichnen, dass das BGer. nicht nur Fragen der Freizügigkeit der wissenschaftlichen Berufsarten und damit auch den Kreis derselben seiner Kognition unterstellt, sondern überdies auch Fragen über die Ausübung der wissenschaftlichen Berufsarten. M. E. zieht aber damit das BGer. Fragen der Gewerbefreiheit in den Bereich seiner Entscheidungsbefugnis, also Fragen, die im Sinne des Organisationsges. von 1893 dem BR und der BVers. reserviert bleiben sollten. Der Fall Dr. G. Bühler betr. Anwaltspatentgebühr (Urteil des BGer. vom 1. April 1897, BGer.-Entsch. 1897, XXIII Nr. 69) und der Fall Cortazzi betr. Entzug der Ausübung der ärztlichen Praxis (Urteil des BGer. vom 2. Okt. 1901, BGer.-Entsch. 1901, XXVII 1 Nr. 74) hätten m. E. nicht vem BGer., sondern vom BR entschieden werden sollen.

mungen auf Grundlage sämtlicher «einschlägigen» Bestimmungen des kant. Verf.-Rechts und des Bundesrechts, aber auch nur dieser zu beurteilen; im vorliegenden Fall habe der BR seine Kompetenz überschritten, indem sein Beschl. sich auf einen Rechtssatz stütze, der einem andern Gebiet als dem Wahlrecht angehört, nämlich auf den Grundsatz der Trennung der vollziehenden und der gesetzgebenden Gewalt. Es war in der Tat vom BR angenommen worden, die Bestimmung der Wahl-Verord. des Freiburger Staatsrates, wegen deren Nichtbeachtung die Stimmgebung der Rekurrenten in Romont als nichtig erklärt worden war, stehe mit dem kant. Wahlges. in Widerspruch, es liege somit ein Übergriff der vollziehenden auf das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt vor.

Das BGer. erkannte den 10. Juni 1896, unter Abweisung der Beschwerde, der BR könne bei Beurteilung von Wahlrekursen auch Rechtssätze zur Anwendung bringen, die ihrer Natur nach in das Rechtssprechungsgebiet des BGer. gehören; das BGer. beanspruchte demnach die Kompetenz, über den vorliegenden Rekurs zu urteilen, nicht für sich. Die bei der BVers. anhängig gemachte Beschwerde zog die Freiburger Reg. vor deren Behandlung zurück.

B 1897 I 297; vgl. BGer.-Entsch. 1896, XXII Nr. 68.[1])

256. Gemäss Art. 102 Ziff. 2 und 113 Abs. 2 der BV, sowie gemäss Art. 189 Ziff. 5 des Organisationsges. vom 22. März 1893 und gemäss Art. 12 des eidg. Civilstandsges. vom 24. Dez. 1874 ist der BR kompetent, oberinstanzlich zu entscheiden, ob eine angefochtene Amtshandlung eines Civilstandsbeamten eine Verletzung der Vorschriften des BGes. vom 24. Dez. 1874 enthält. Dagegen liegt es ausserhalb der Kompetenz des BR, zu prüfen und zu entscheiden, ob eine Verletzung des durch Art. 54 der BV gewährleisteten Rechtes zur Ehe stattgefunden habe, indem Beschwerden wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger gemäss Art. 113 Ziff. 1 der BV und Art. 175 des Organisationsges. von 1893 vom BGer. zu beurteilen sind.[2])

BR den 17. Okt. 1893 i. S. Pfannenschmid. B 1894 II 21.

257. Gegenüber der Auferlegung verhöramtlicher Untersuchungskosten durch die Urner Reg. in Unfällen beschwerte sich

[1]) Vgl. auch BGer.-Entsch. XXIII Nr. 87, XXIV 1 Nr. 15, XXV 1 Nr. 93, XXVIII 1 Nr. 37, B. 1901 III 305, und unten Teil III, Abschn. II, Kap. 4.

[2]) Vgl. das Urteil des BGer. vom 12. Juni 1901 i. S. Ineichen, in dem derselbe Standpunkt vertreten wird. BGer.-Entsch. 1901, XXVII 1 Nr. 33.

die Gotthardbahngesellschaft im Jahre 1897 beim BR; dieser entschied die Beschwerde den 6. Jan. 1898 u. a. in Erwägung:

Der BR ist kompetent, die vorliegende Beschwerde zu entscheiden; denn nach Meinung der Beschwerdeführerin ist die Auferlegung der Kosten der Unfallsuntersuchungen auf den Betriebsunternehmer durch die eidg. Haftpflichtgesetzgebung ausgeschlossen. Da diese Frage keine gerichtsrechtliche ist, so ist sie gemäss Art. 189 Abs. 2 des Organisationsges. von 1893 vom BR zu entscheiden.[1])

B 1898 I 43.

258. Wenn es sich um die Frage handelt, ob die verfassungsmässige Rechtsgleichheit (Art. 4 der BV) verletzt sei bei der Durchführung von Massregeln, die die Handels- und Gewerbefreiheit beschränken, so fällt die Entscheidung darüber nach konstanter Praxis in die Kompetenz des BR.

Vgl. z. B. BR den 19. Jan. 1900 i. S. Bossert. B 1900 I 166, den 21. Dez. 1901 i. S. Huwyler. B 1902 I 18, den 30. Dez. 1902 i. S. Glitsch. B 1903 I 1, 34.

259. Durch Erlass einer Verordn. vom 31. Okt. 1899 verbot der Staatsrat des Kts. Genf, gestützt auf Art. 385, §§ 22 und 31, des Strafgesetzbuches, unter Androhung von Polizeistrafen und schwererer Strafen bei Delikten, die Ausgabe, den Verkauf und das Hausieren mit Gutscheinen nach dem sog. Schneeballsystem.

Mit dem Antrag, diese Verordn., weil sie im Widerspruch mit Art. 31 der BV stehe, aufzuheben, beschwerte sich Honoré Roche beim BR. Dieser wies den 14. Juni 1900 die Beschwerde als unbegründet ab, u. a. aus folgenden Gründen:

Der Beschwerdeführer stützt seine Ansicht über die Verf.-Widrigkeit der Verordn. vom 31. Okt. 1899 auf zwei Punkte: erstens schränke das Verbot die in Art. 31 BV gewährleistete Handels- und Gewerbefreiheit in unzulässiger Weise ein, sodann habe der Staatsrat keine Kompetenz zum Erlasse seiner Verordnung gehabt, weil nach Massgabe von Art. 9 der Genfer Verf. Verfügungen, welche die Handels- und Gewerbefreiheit einschränken, nur auf dem Wege eines Gesetzes erlassen werden können.

Auf Grund des Art. 189 des Organisationsges. nimmt der BR die Kompetenz für sich in Anspruch, das vorliegende Rechtsbegehren zu entscheiden und zwar sowohl hinsichtlich des ersten, formellen, wie auch hinsichtlich des zweiten, materiellen, Beschwerdegrundes.

---

[1]) Vgl. auch BGer.-Entsch. 1901, XXVII 1 Nr. 34.

Der BR hat in Beziehung auf den formellen Grund der Verletzung der Genfer Verf. nicht zu entscheiden, ob die Genfer Regierung das verfassungsmässig garantierte Verhältnis der öffentlichen Gewalten durch den Erlass der Verordnung verletzt hat; vielmehr enthält die Genfer Verf., indem sie den Satz aufstellt, dass die Handels- und Gewerbefreiheit nur durch Gesetz beschränkt werden kann, eine Erhöhung der in der BV aufgestellten Garantie. Über die Garantie des Individualrechtes der Handels- und der Gewerbefreiheit ist der BR zu entscheiden befugt, sei sie in der BV oder in einer KV enthalten. Deshalb ist der BR auch zuständig zum Entscheide darüber, ob die Handels- und Gewerbefreiheit durch den Erlass des Genfer Staatsrates in einer nach Genfer Verfassungsrecht unzulässigen Weise durch eine blosse Verordnung, statt durch ein Gesetz beschränkt worden ist.

Der Staatsrat von Genf verneint, dass die angefochtene Verordnung nach Art. 9 der Genfer Verf. einen formell unzulässigen Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit bedeute; sein Verbot sei eine Polizeiverord., welche die Handelsfreiheit nicht einschränke, und für welche daher Art. 9 der Genfer Verf. nicht gelte; seine Kompetenz fusse auf Art. 86 der Genfer Verf., wonach der Staatsrat die Polizeiverordnungen innert den gesetzlich bestimmten Schranken zu erlassen hat, und auf der ihm in der «allgemeinen Klausel» des Strafgesetzbuches des Kts. Genf übertragenen Befugnis, Verord. über alle im Strafgesetze behandelten Materien zu erlassen. Als tatsächliche Grundlage seines Verbotes macht der Staatsrat geltend, es werde beim Schneeballsystem das Publikum durch betrügerische Versprechungen zum Abschluss von Verträgen verleitet, die seitens der Handelshäuser, welche die Gutscheine und Coupons verkaufen, nicht eingehalten würden; es werde ferner das Publikum dadurch getäuscht, dass die Vertragsbedingungen selbst absichtlich unklar und ungenau abgefasst seien und dass auf diese Weise eine Bedingung in dieselbe aufgenommen werde, die den Vertrag zu einem Spielvertrag stemple; ausserdem mache das hohe Risiko gegenüber der geringen Gewinnaussicht das Geschäft zu einem unvorteilhaften. Damit spricht der Staatsrat aus, dass er sein Verbot gegen Prellerei und Betrügerei richten wolle, die mit dem Schneeballsystem gegenüber dem Publikum getrieben werde.

Es ist zu untersuchen, ob der Staatsrat hierzu auf dem blossen Verordnungswege zuständig war.

Das Genfer Strafgesetzbuch enthält in seinem dritten Buche die Bestimmungen über die Polizeiübertretungen. Es steht bezüglich Einteilung der strafbaren Handlungen auf dem Boden des französischen Rechtes, indem es (in Art. 1) Verbrechen (crimes), Vergehen (délits) und Übertretungen (contraventions) unterscheidet. Bezüglich der Polizeiübertretungen werden im Gesetze selbst Tatbestände nur selten aufgestellt, sondern es wird an der Spitze des Art. 385 nur die Strafsanktion aufgeführt und dann unter 39 Ziffern die einzelnen strafbaren Handlungen, meistens durch Verweis auf die die Materie beherrschenden Spezialnormen, und gewöhnlich mit der Formel: Es sind straffällig diejenigen, die den Gesetzen und Verordnungen über . . . . . zuwidergehandelt haben.

Unter Ziff. 22 heisst es: Diejenigen, die den Gesetzen und Verordnungen über die Trödler, den Kauf und Verkauf von beweglichen Gegenständen, und über die Geldverleiher zuwidergehandelt haben; unter Ziff. 31: Diejenigen, die den Ges. und Verord. über die Hausierer, die umherziehenden Kaufleute, die Standkrämer und überhaupt den Ges. und Verord. über die Ausübung eines Gewerbes zuwidergehandelt haben. Am Schlusse des Gesetzes, vor den Übergangsbestimmungen, ist dann der Reg. ganz allgemein folgende Befugnis gegeben: Der Staatsrat erlässt die Ges. und Verord., welche die im Strafgesetz berührten Materien betreffen. Der Reg. wird hiermit sogar die Kompetenz zum Erlass von Polizeigesetzen gegeben.

Das System des Genfer Strafrechtes ist also so beschaffen, dass es für grosse Kategorien des Polizeiunrechtes nur einen mit einer Strafsanktion versehenen allgemeinen Rahmen schafft, dessen tatbestandlicher Inhalt sich erst aus den Ausführungsgesetzen und Verordnungen des Staatsrates ergibt. Der Rahmen des Gesetzes ist aber doch so bestimmt umschrieben, dass die einzelnen Materien, in welchen der Staatsrat zu legiferieren hat, genau abgegrenzt sind. Daraus ist der weitere Schluss zu ziehen, dass, soweit dieser Rahmen reicht, Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit im Gesetze selbst vorgesehen, also schon durch das Gesetz selbst bestimmt sind, denn unter «Gesetzen und Verordnungen, welche sich beziehen auf Kauf und Verkauf beweglicher Sachen, auf das Hausiergewerbe, oder überhaupt auf die Ausübung eines Gewerbes», sind doch offen-

bar Gesetze verstanden, welche vom polizeilichen Gesichtspunkte aus die Regulierung der Handels- und Gewerbefreiheit anstreben. Die Strafsanktion ist auch ganz allgemein im Eingang des Art. 385 gegeben.

Der angefochtene Erlass des Staatsrates des Kantons Genf ist nun nichts anderes, als eine Ausführung des Strafgesetzbuches: er fällt unter die «Gesetze und Verordnungen, welche die im Strafgesetzbuch berührten Materien betreffen». Das ergibt sich deutlich aus dem Erlass selber, in welchem gesagt ist: Die Zuwiderhandelnden werden mit Polizeistrafen belegt. Damit ist Bezug genommen auf die Strafsanktion im Eingang von Art. 385 des Strafgesetzes.

Art. 9 der Genfer Verf. ist nun aber so aufzufassen, dass eine Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit nur durch Gesetz, d. h. auf einer gesetzlichen Grundlage, eingeführt werden kann. Besagter Art. 9 ist mit Bezug auf die Handels- und Gewerbefreiheit so zu lesen: «Die Handelsfreiheit ist allen Bürgern unter den Einschränkungen gewährleistet, welche das Gesetz im öffentlichen Interesse macht.» Das Strafgesetz bedroht nun mit Strafe alle diejenigen Widerhandlungen, welche gegen die Gesetze und Verordnungen über Verkauf und Kauf, über den Hausierhandel, überhaupt über die Ausübung eines Gewerbes geschehen und überlässt dem Staatsrat die nähere Ausführung dieser Gesetze und Verordnungen; die Beschränkung selbst, die Strafe ist im Strafgesetz enthalten; der Staatsrat führt nur das Strafgesetz aus, wenn er in einer der darin bezeichneten Materie ein Verbot mit Polizeistrafen aufstellt.

Aus diesen Ausführungen geht hervor, dass die in der Genfer Verf. gegebene vermehrte formelle Garantie der Handels- und Gewerbefreiheit durch das Vorgehen der Regierung nicht verletzt ist.

B 1900 III 479.

260. Den Italienern Guglielmi und Perini wurde im Jahre 1899 im Kt. Thurgau die weitere Verabfolgung von Hausierpatenten verweigert; sie beschwerten sich hierüber beim BR und beim BGer., indem sie die inhaltlich identische staatsrechtliche Beschwerde beiden BBehörden einreichten. Das BGer. überwies, nach stattgefundenem Meinungsaustausch über die Kompetenzfrage, den 13. Dez. 1899 die Beschwerde gemäss Art. 194 des Organisationsges. dem BR zu endgiltiger Beurteilung, von der Erwägung ausgehend: Die Beschwerde richtet sich gegen die Verweigerung von Hausierpatenten und bezweckt nichts anderes, als dass die Reg. des Kts. Thurgau ange-

halten werde, den Beschwerdeführern die verlangten Patente zu erteilen. Sie bezieht sich also auf eine die Ausübung von Handel und Gewerbe betreffende Verfügung der kant. Behörde und als Hauptbeschwerdepunkt stellt sich die behauptete Verletzung des Grundsatzes der Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 der BV) dar. Den anderen Beschwerdegründen kommt daneben eine selbständige Bedeutung nicht zu. Wenn die Beschwerdeführer den Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz und die vertraglich zugesicherte Garantie der Gleichbehandlung der Italiener mit den Schweizerbürgern als verletzt bezeichnen, so werden hieraus doch nicht selbständige Begehren hergeleitet, sondern es frägt sich in concreto nur, wie weit die aus jenen Normen fliessenden Rechte auf dem speziellen Gebiete der Ausübung von Handel und Gewerbe, bezw. der Erteilung von Hausierpatenten, reichen. Die Fragen betr. Verletzung des Art. 4 des BV und des Niederlassungsvertrages mit Italien stellen sich darnach als blosse Präjudizialfragen dar, die nach feststehender Praxis von derjenigen Behörde zu entscheiden sind, die gemäss dem aus der Fassung und der Tendenz des Petitums sich ergebenden rechtlichen Grundcharakter der Beschwerde darüber zu befinden hat. Dies sind im vorliegenden Falle zweifellos der BR und die BVers.

B 1900 I 615, 623; BGer.-Entsch. 1899, XXV 1 Nr. 94.

261. Niklaus Bucher in Werthenstein reichte am 27. Jan. 1899 innert gesetzlicher Frist sowohl beim BGer. als beim BR dieselbe Beschwerde ein gegen eine Verfügung des Reg.-Rates des Kts. Luzern betr. Erstellung eines Backofens in einer Anbaute zu seinem Wohnhaus. Über die Frage der Zuständigkeit sprach sich das BGer. in seiner Korrespondenz mit dem BR dahin aus, dass dieselbe nur erhoben werden könne mit Bezug auf die Behauptung einer Verletzung des Art. 4 der BV. Hiebei hebt das BGer. hervor: Würde der Rekurrent lediglich geltend machen, dass er mit Rücksicht auf die Ausübung seines Gewerbes ungleich behandelt, oder dass die bestehenden Vorschriften über Gewerbsausübung in willkürlicher Weise angewendet worden seien, so würde das BGer. nicht anstehen, früheren Vorgängen gemäss zu erklären, dass diese Beschwerden von dem zum Schutze der Handels- und Gewerbefreiheit eingesetzten Behörden zu entscheiden seien. Die Sache liegt aber im vorliegenden Falle anders, indem die Beschwerde wegen Verletzung des Art. 4 der BV sich darauf stützt, dass der Rekurrent in baurechtlicher und feuerpolizeilicher Beziehung un-

gleich, bezw. willkürlich behandelt worden sei. Die Beschwerde ist selbständiger Natur und untersteht deshalb der Kompetenz des BGer.

Bezüglich des Verfahrens beanspruchte das BGer. aus Zweckmässigkeitsgründen die Priorität, von der Erwägung geleitet: Wenn der Rekurs vom BGer. abgewiesen wird, so wäre damit ausgesprochen, dass bau- bezw. feuerpolizeiliche Gründe das Verbot der Errichtung eines Backofens rechfertigen, und es hätte dann keinen Zweck mehr, zu untersuchen, wie sich das Verbot zum Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit stellt, so dass in diesem Falle der Rekurs an den BR gegenstandslos würde. Die Sache ist aber auch erledigt, wenn das BGer. die Beschwerde gutheisst. Letzteres träte freilich auch ein, wenn der BR — gesetzt dass ihm die Priorität zuerkannt würde — die Beschwerde für begründet erklärte. Würde er sie aber abweisen, so hätte das BGer. doch noch über den nach dem Gesagten in seine Kompetenz fallenden Rekurs wegen Verletzung von Art. 4 der BV zu entscheiden.

Der BR erklärte seine Zustimmung zu diesen Ausführungen des BGer und sistierte zunächst das Verfahren vor seiner Instanz.

Nachdem das BGer. den 28. März 1900 die Beschwerde, soweit in ihr eine Verletzung des Art. 4 der BV behauptet war, als unbegründet abgewiesen hatte, trat auch der BR auf deren Behandlung ein, mit Rücksicht auf die geltend gemachte Verletzung des Art. 31 der BV; mit Entscheid vom 30. Juni 1900 wies es sie als unbegründet ab.

B 1900 III 533, 535; vgl. oben S. 762.

262. Nach Massgabe des Art. 189 Abs. 4 des Organisationsges. von 1893 sind vom BR und der BVers. die aus den Bestimmungen der Staatsverträge mit dem Ausland betr. Freizügigkeit und Niederlassung herrührenden Anstände zu behandeln, während dagegen Beschwerden wegen Verletzung des den Schweizerbürgern durch die BV gewährleisteten Niederlassungsrechtes nach Art. 175 Ziff. 3 des Organisationsges. vom BGer. beurteilt werden.

BR in B 1895 II 149; 1896 II 42; vgl. oben S. 737, 752.

263. Über die Kompetenz des BR oder des BGer. zur Erledigung staatsrechtlicher Beschwerden fremder Staatsangehöriger, die auf Grund eines Niederlassungsvertrages die Gleichbehandlung mit den Schweizerbürgern beanspruchen[1]), äusserte sich der BR

[1]) Vgl. auch BGer.-Entsch. 1895, XXI Nr. 9; 1898, XXIV 1 Nr. 30, 32.

den 28. Mai 1895 in Beantwortung einer Anfrage des BGer. betr. den Rekurs einer Lyoner Gesellschaft dahin:

Die Kompetenz des BR kann in einem Falle, wo eine Partei zur Rechtfertigung ihrer Beschwerde auf einen von der Schweiz abgeschlossenen internationalen Staatsvertrag sich beruft, nur durch die im letzten Absatz des Art. 189 des Organisationsges. von 1893 enthaltenen Bestimmung begründet sein. Denn Art. 175 desselben Gesetzes stellt die Regel auf, dass das BGer. als Staatsgerichtshof Beschwerden von Privaten wegen Verletzung von Konkordaten und Staatsverträgen zu beurteilen habe.

Die Bestimmung des Art. 189 Abs. 4 des Obligationenges. erscheint demnach als eine Ausnahme von der Regel. Als solche lässt sie auch der Wortlaut auf den ersten Blick erkennen:

> Endlich sind vom BR oder von der BVers. zu behandeln: Anstände, herrührend aus denjenigen Bestimmungen der Staatsverträge mit dem Ausland, welche sich u. s. w.

Die Bestimmung war mit dem gleichen Wortlaut schon enthalten in Art. 59, Ziff. 10, des Organisationsges. vom 27. Juni 1874, und sie hatte dort denselben Charakter einer Ausnahmebestimmung.

Dass das Gesetz von 1893 in diesem Punkte an dem Kompetenzverhältnisse, wie es durch das Gesetz von 1874 geschaffen worden, nichts ändern wollte, ergibt sich nicht nur aus der Vergleichung des Inhaltes der Art. 175 und 189 des neuen Gesetzes mit demjenigen des alten Gesetzes in Art. 59, lit. *b* und Ziff. 10[1]), sondern auch daraus, dass die Botsch. des BR zum Entw. des neuen Organisationsges. vom 5. April 1892 (Art. 179 Ziff. 7), der in diesem Punkte unverändert in das Gesetz vom 22. März 1893 übergegangen ist, sich damit begnügt, die bezügliche Stelle der Botsch. vom 23. Mai 1874 wörtlich anzuführen, unter Beifügung des Satzes: «Dieser Gesichtspunkt scheint uns jetzt noch zuzutreffen und die früher vorgenommene Kompetenzausscheidung in allen Punkten, auch bezüglich der Niederlassung, zu rechtfertigen.»[2])

Im Jahre 1874 wurden Beschwerden betr. die Rechte der Niedergelassenen (Art. 43, 45 und 47 der BV) der Kompetenz der politischen BBehörden unterstellt.[3]) Allein man war so sehr davon überzeugt, dass ohne einen besondern Vorbehalt das BGer., als Staatsgerichtshof für Beschwerden wegen Verletzung von Staatsverträgen, auch Anstände betr. die Niederlassung von Ausländern zu beurteilen haben würde, dass dem BR die Kognition hierüber expressis verbis in Ziff. 10 des Art. 59 des Gesetzes von 1874 zugewiesen wurde.

---

[1]) Vgl. oben S. 739, 745.
[2]) Vgl. oben S. 756.
[3]) Vgl. oben S. 737, 739.

Im Jahre 1893 hielt man diese Ausnahme fest, obgleich es nahe gelegen hätte, dem BGer. das ganze Gebiet des Niederlassungsrechtes, beziehe sich dieses auf Inländer oder Ausländer, zu überweisen.

Eine Bestimmung, die so augenfällig den Charakter einer Ausnahme von der Regel, eines Vorbehaltes, trägt, muss notwendig strikte ausgelegt und darf nicht über ihren Wortlaut ausgedehnt werden.

Dieser Wortlaut aber lässt keine verschiedene Deutung zu: Das Recht der Niederlassung, der Freizügigkeit, wenn es durch einen Staatsvertrag begründet ist, steht unter dem Schutze des BR und der BVers., geradeso wie die Rechtsstellung der Angehörigen ausländischer Vertragsstaaten in Hinsicht auf die vertraglich festgesetzten Handels- und Zollverhältnisse, Patentgebühren, Militärsteuerleistungen.

Es ist wohl zu bemerken, dass mit Ausnahme der Freizügigkeit und Niederlassung alle die Punkte, in denen der Ausländer seinen Rechtsschutz bei den administrativen (politischen) BBehörden zu suchen hat, auf dem Gebiete der Verwaltung im engern Sinne liegen, welches in Bezug auf die Inländer den nämlichen Behörden unterstellt ist. Bis 1893 waren dies auch Freizügigkeit und Niederlassung, und darum musste sich der Gesetzgeber fragen, ob er trotz der Kompetenzveränderung, in Anschung einschlägiger Beschwerden von Inländern, die Kognition des BR und der BVers. aufrechterhalten wolle, wenn es sich um Rechtsansprüche von Ausländern handelt. Er hat es getan, und, weil sich dies unter der neuen Organisation noch weniger als vorher von selbst verstand, in der erläuternden Botschaft hervorgehoben, dass auch bezüglich der Niederlassung (unter welchen Begriff auch die Freizügigkeit fällt) der alte Rechtszustand fortdauern solle.

Wenn der Gesetzgeber nicht bloss die Niederlassung (Freizügigkeit) als solche, sondern alle Rechtsansprüche im Auge gehabt hätte, die infolge der Niederlassung im schweiz. Gebiete dem Bürger eines Vertragsstaates, dessen Angehörige gleich wie die Inländer behandelt werden sollen, zustehen können, so würde er sich der Aufzählung enthalten haben, die in Art. 189 Abs. 4 des Ges. von 1893 sich findet. Denn es würde dann vollkommen genügt haben zu sagen: Vom BR oder der BVers. sind zu behandeln: Beschwerden von Angehörigen ausländischer Vertragsstaaten wegen Verletzung der ihnen zugesicherten Gleichbehandlung mit den Inländern.

Die Folge hiervon wäre aber ein Dualismus der Jurisdiktion, der zu den bedenklichsten Resultaten führen könnte. Über die gleiche Materie (z. B. Doppelbesteuerung) hätte das BGer. zu urteilen, wenn die Sache einen Schweizer angeht, dagegen der BR, wenn ein Ausländer sich beschwert. Und doch sollen und müssen — gerade der Rechtsgleichheit wegen — die anzuwendenden Grundsätze in beiden Fällen die gleichen sein! Einheit der Jurisdiktion ist hier absolut erforderlich.

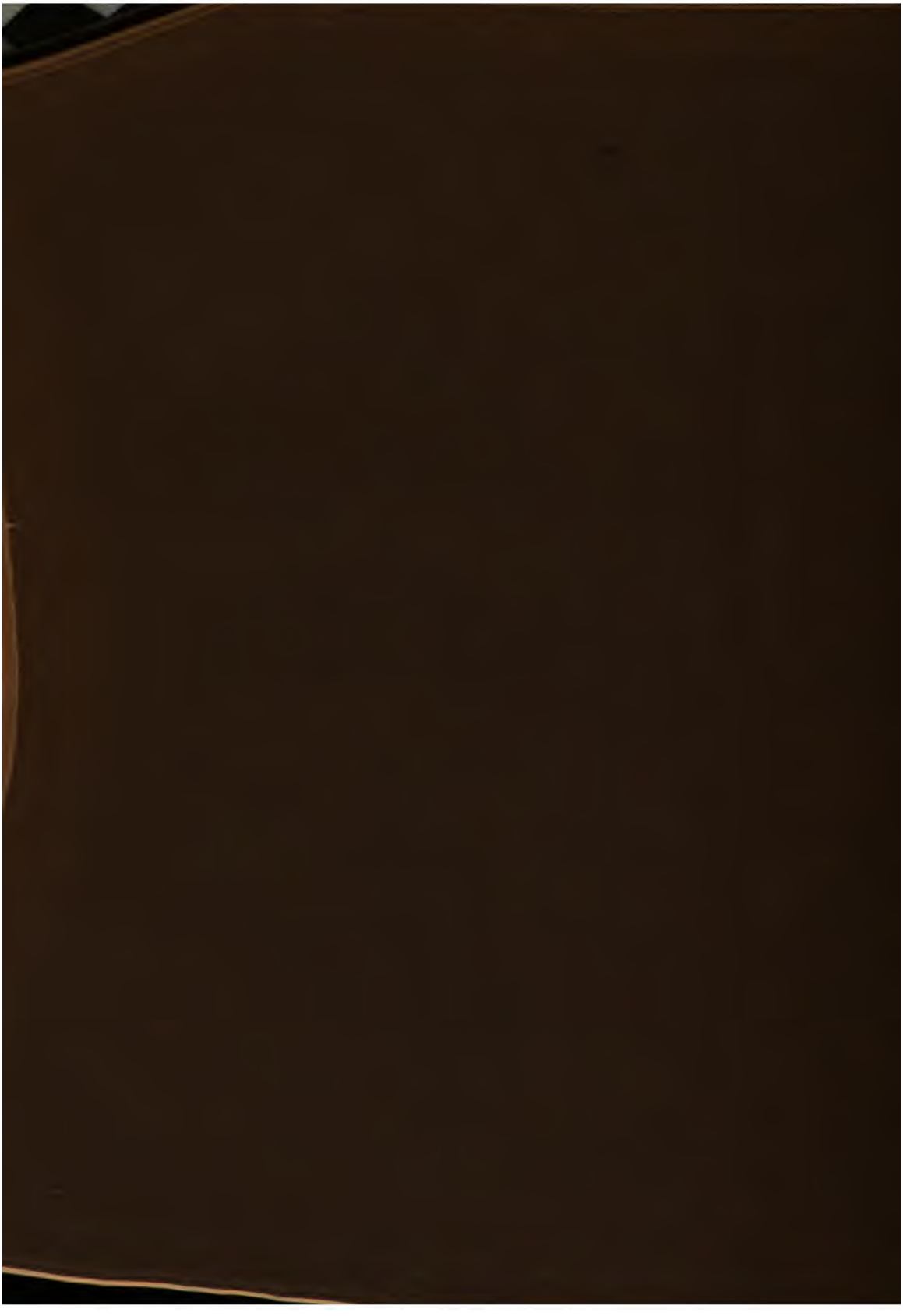
Bei der Niederlassung verhält sich dies anders, indem die Staatsverträge die Bedingungen des Erwerbs, der Verweigerung und des Entzuges dieses Rechtes anders festsetzen, als wie sie durch die inländische Gesetzgebung (bei uns durch die BV, Art. 45) für die Inländer geordnet sind.

Damit ist zugleich die Anschauungsweise des BR im vorliegenden Rekursfalle dargelegt.

Die Lyoner Gesellschaft beklagt sich keineswegs über Verweigerung oder Entzug der Niederlassung im Gebiete eines schweiz. Kantons, sondern darüber, dass sie in Steuersachen einer exceptionellen Behandlung unterworfen werde, einer Behandlung, die der Filiale eines schweiz. Handels- und Fabrikgeschäftes an ihrem Niederlassungsorte nicht widerfahren würde, und sie erblickt in dieser von ihr behaupteten Ungleichheit der Behandlung eine Verletzung der zwischen Frankreich und der Schweiz vereinbarten Gleichbehandlung der beidseitigen Staatsangehörigen.

Diese Streitfrage berührt nicht die Niederlassung, sondern die Rechtsgleichheit, die Gleichheit der Bürger beider Staaten vor dem Gesetze, welche die Staaten sich durch vertragliche Vereinbarung zugesichert haben.

Der BR kommt also zum Schlusse, dass in dem ihm vorgelegten Falle die Urteilskompetenz des BGer. ausser allem Zweifel steht.

B 1895 III 181.

5 vol.
CU